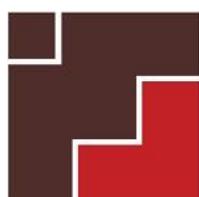


**EVALUACIÓN DE DISEÑO E  
IMPLEMENTACIÓN DEL  
BONO DE INCENTIVO AL  
DESEMPEÑO ESCOLAR DEL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**LORENA ALCÁZAR**



**FORGE**

FORTALECIMIENTO  
DE LA GESTIÓN DE LA  
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canada

 **GRADE**

El presente documento se realizó por encargo del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE) que es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada. (Proyecto N° A-034597)

## **EVALUACIÓN DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE INCENTIVO AL DESEMPEÑO ESCOLAR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Informe final: Proyecto FORGE

Lima, Mayo 2016

Autoras: Lorena Alcázar con la colaboración de Karen Espinoza

Cuidado de estilo: María Fernanda Torres

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

## Resumen ejecutivo

El objetivo de este documento es realizar una apreciación sistemática y objetiva sobre el diseño y la implementación del *Bono de Incentivo al Desempeño Escolar* (BDE) otorgado en su primer año de implementación (2014). En base a este análisis se busca conocer si la estrategia propuesta y los procesos a través de los cuales se espera lograr resultados son efectivos y/o si vienen funcionando correctamente para promover los cambios de conducta esperados en los docentes y directores.

Para alcanzar los objetivos planteados, la propuesta metodológica involucra principalmente la aplicación de herramientas cualitativas que permitan conocer las experiencias y percepciones de los actores involucrados con el BDE a nivel central (equipo encargado del diseño, otros actores del MINEDU y expertos en temas de educación) y a nivel local (docentes, directores, funcionarios de las DRE y UGEL). En una primera etapa en la que se aplicó entrevistas semi-estructuradas a los actores a nivel central para conocer en detalle su participación e identificar las limitaciones y oportunidades de mejora desde su perspectiva. En esta etapa también se llevó a cabo una revisión de informes, documentos oficiales y otros recursos vinculados con el diseño y los procesos del BDE, se analizó las bases de datos con la distribución del BDE y se realizó una revisión de literatura conceptual y sistematización de experiencias internacionales sobre los incentivos monetarios similares en la región. En la segunda etapa se realizó el trabajo de campo para recoger las percepciones de los actores locales mediante entrevistas semi-estructuradas aplicadas en Lima Metropolitana y en cinco regiones del país (Ayacucho, Huánuco, Loreto, San Marín y Piura), entre agosto y setiembre del 2015. Para la muestra para el trabajo de campo a nivel local, se seleccionó 50 IE de acuerdo a diversas características vinculadas principalmente a la estratificación por grupos para el ranking, al tipo de IE (polidocente completa, multigrado y unidocente), ganadoras y no ganadoras del BDE 2014 y área geográfica de forma equiparada. En base a la información recogida en estas dos etapas del campo se realiza el análisis de este documento.

El BDE atiende dos objetivos principales: (i) acelerar el logro de resultados educativos en los estudiantes de educación básica regular; y, (ii) motivar a los docentes y directivos para mejorar su desempeño. En consecuencia, esta herramienta busca motivar mediante un pago monetario anual al personal directivo y docente nombrado y/o contratado de las instituciones educativas públicas de Educación Primaria (en adelante IE) para su mejor desempeño. Este pago se entrega bajo un esquema de ranking en base a un indicador global que mida el desempeño pedagógico y de gestión escolar y les permite competir dentro de grupos estratificados de acuerdo a características que aseguren que tengan posibilidades similares de acceder al beneficio. El mejor desempeño se medirá a través de varios sub-indicadores para construir el indicador global, entre los que se considera, principalmente, los resultados de las pruebas de la ECE como aproximaciones a los logros educativos de la IE (aplicadas en 2do grado de primaria para IE regulares y en 4to grado de primaria para IE que imparten educación bilingüe). Se incluye también otros indicadores como la tasa de retención de estudiantes de todos los grados de la IE, que buscan medir el desempeño de todos los docentes, y, el registro de información en el sistema del SIAGIE (nóminas de matrícula, actas de evaluación y grado docentes, según corresponda) como medida de las labores de gestión del director. Finalmente, luego de realizar el ranking e identificar a las IE con mejor desempeño que cumplan todos los requisitos del BDE, se entrega el incentivo monetario siguiendo una escala diferenciada dependiendo de la posición de la IE en el ranking (top 25% y top 25-35%), de los grupos del BDE y del cargo de los docentes, que tiene el 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.

En relación a la lógica detrás de esta herramienta, el supuesto central es que los docentes y directores de Primaria, ante la posibilidad de recibir un bono monetario que reconozca el desempeño de las IE, estarán motivados en mejorar sus prácticas pedagógicas y de gestión escolar. Se espera que el cambio de conducta de los docentes y directores, así como las nuevas estrategias adoptadas en cada IE a partir de la posibilidad de acceder a un reconocimiento monetario influya positivamente en el aprendizaje de todos alumnos de las IE de Primaria.

Asimismo, un supuesto crucial para el despliegue de esta herramienta es que los docentes y directores deben conocer los criterios mediante los cuales se asigna el bono, de manera que puedan implementar nuevas prácticas pedagógicas y de gestión escolar que les permitan acceder a los beneficios. Para ello es necesario que se implemente una estrategia de difusión que dé énfasis a los objetivos del programa y los mecanismos detrás de su funcionamiento. Para la entrega del BDE 2014 no existió la posibilidad de que los docentes y directores realizarán ningún cambio de conducta que pueda afectar los resultados del BDE de dicho año, esto se debe a que todos los indicadores que miden los progresos de las IE se tomaron de periodos anteriores a la incidencia del BDE 2014 (cuando no se conocía los beneficios del BDE) sumado a que el equipo de la Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD) no contó con suficiente tiempo para difundir los principales criterios de evaluación de esta herramienta. Sin embargo, a partir del 2015 sí debería ser posible encontrar evidencia de los efectos de esta herramienta sobre los cambios de conducta para conseguir mejores resultados en los indicadores evaluados para el ranking con el fin de acceder a los beneficios del BDE 2016. En particular, dado que el trabajo de campo para el presente estudio se llevó a cabo entre agosto y setiembre del 2015, ha sido posible explorar cuáles son las primeras actividades que se implementaron en el marco del BDE a fines del 2014 y durante el primer semestre del 2015 y cuál es el efecto del BDE sobre los cambios de conducta de los docentes y directores en este mismo periodo.

La implementación de esta herramienta se basa en cuatro componentes centrales: (1) La identificación de beneficiarios del BDE, (2) la difusión de los beneficios y la estrategia del BDE, (3) el monitoreo del pago efectivo del BDE otorgado a los beneficiarios, y, (3) la atención a reclamos y consultas vinculadas al BDE. El análisis de la efectividad de estos componentes y la identificación de los principales cuellos de botella que enfrentaron en la entrega del BDE 2014 permitirá dar recomendaciones, adicionales a las implementadas en el 2015, para mejorar estos procesos en las próximas entregas y asegurar el logro de sus objetivos.

El presente documento desarrolla el análisis de tres aspectos centrales. En primer lugar, se discute, en base a la literatura, a la opinión de los expertos y a las entrevistas a nivel central, las principales características del diseño del BDE, la lógica detrás de esta herramienta para generar los cambios de conducta esperados y las fortalezas y debilidades de esta herramienta. Luego, se analiza los cuatro componentes del marco lógico mediante los cuales se ha llevado a cabo la implementación de esta herramienta en el 2014. En cada caso, el análisis se centra en identificar los principales cuellos de botella y los espacios de mejora a partir de la perspectiva de los actores a nivel central y a nivel local. Finalmente, se realiza el análisis sobre el conocimiento de las características de la estrategia, así como la valoración y las percepciones de los actores locales sobre el BDE. En base a este último análisis es posible conocer la influencia del BDE sobre los cambios de conducta en la práctica que respondan a los objetivos de esta herramienta.

De acuerdo al análisis de la estrategia del BDE, se ha podido identificar algunas fortalezas del diseño que recogen lecciones de la literatura y experiencia internacional. En particular, cabe mencionar, la implementación de un sistema de ranking con un esquema de clasificación por grupos de estructura compleja, que busca reducir la concentración de beneficios del BDE en algún tipo de IE en particular; 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 ECE; y, el pago del bono mediante una escala diferenciada dependiendo del cargo de los docentes, entre otros criterios, que tiene el 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. La efectividad de estas características del diseño contribuirá a que la herramienta logre generar los cambios de conducta deseados entre los potenciales beneficiarios del BDE. Por el contrario, se identifica como una de las principales debilidades del diseño del BDE, la escasez de información que se aproxime al desempeño pedagógico de los docentes de todos los grupos del BDE y de todos los grados de primaria por lo que se ha sido necesario recurrir a indicadores de desempeño que presentan importantes debilidades. Queda pendiente resolver la falta de indicadores que midan el desempeño docente y que tengan el potencial de lograr cambios de conducta favorables para los aprendizajes en todos los casos.

Con respecto al esquema de identificación de beneficiarios, los hallazgos del análisis cuantitativo muestran que este es efectivo en términos de lograr una distribución uniforme de los beneficios de acuerdo a características observables como el tipo y tamaño de IE, el área geográfica y los quintiles de pobreza. Los grupos establecidos parecen permitir que diferentes IE tengan oportunidades similares de acceder al BDE. Las estadísticas también muestran que las IE que acceden a los beneficios del BDE en el 2015 por primera vez son distintas a las que recibieron el BDE 2014, corroborando que el sistema de asignación de beneficiarios permite que la entrega del bono no se concentre en un mismo grupo. Se recomienda replicar este análisis en las próximas entregas del BDE para evaluar si la distribución de beneficios sigue estos mismos patrones.

Por otro lado, es importante mencionar que un supuesto clave es que los docentes y directores tengan pleno conocimiento de las principales características del BDE para asegurar la efectividad de la herramienta. Se ha observado que el BDE es una herramienta conocida entre los actores locales, sin embargo, el problema radica en que dichos actores cuentan con información errada o incompleta sobre algunas de sus principales características (al momento de realizar el trabajo de campo entre agosto y setiembre del 2105). La evidencia encontrada muestra que tanto los docentes como los directores de las IE tenían poca información respecto a la mayoría de los criterios centrales para la elección de beneficiarios, de la misma manera, otros actores locales como los funcionarios de las DRE y UGEL tampoco contaban con información completa en la mayoría de los casos. La noción principal, que es conocida con más claridad, es el estrecho vínculo entre el BDE y los resultados de la ECE, por ello, existe una alta probabilidad de que el BDE refuerce las prácticas pedagógicas asociadas a esta evaluación en el futuro. Los hallazgos del trabajo de campo muestran que se han venido dando prácticas pedagógicas y esfuerzos docentes en general para conseguir mejores resultados en la ECE antes de la entrega del BDE 2014, pero no es posible establecer cuán importante será el efecto del refuerzo de dichas prácticas como consecuencia del BDE. Se requiere un diagnóstico claro de las dinámicas escolares entorno a esta evaluación censal y una evaluación de impacto rigurosa para medir en el futuro los efectos marginales que el BDE

puede generar. También es necesario que se refuerce el proceso de difusión sobre las principales características y los requisitos para acceder a los beneficios del BDE para asegurar los cambios de conducta de los actores locales. En este punto se recomienda que se lleve a cabo grupos focales con docentes y directores para identificar los mensajes clave para difundir las principales características del BDE y qué canales de comunicación son preferidos por éstos. Estos grupos focales se deberán realizar con actores locales que presenten características diversas y los resultados deberán establecer diferentes estrategias para áreas rurales y urbanas e incluso por regiones para asegurar que el proceso consiga los resultados deseados en zonas más remotas.

Asimismo, cabe mencionar que de acuerdo al trabajo de campo 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). Tampoco se encontró evidencia que indique que el BDE incentiva la ocurrencia de otros tipos de prácticas no deseadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el efecto del BDE sobre la aplicación de la ECE recién se podrá evaluar a partir de la aplicación de dichas pruebas en noviembre del 2015 y 2016, luego de que los docentes y directores conozcan mejor la estrategia detrás del BDE y tengan incentivos para realizar acciones que les permitan obtener mejores resultados. Adicionalmente, ante los potenciales riesgos sobre las prácticas perversas, el diseño del BDE incluye restricciones de cobertura mínima de asistencia de alumnos a las pruebas censales para poder acceder a los beneficios del BDE, incluso en los lineamientos para el 2015, estas restricciones se han incrementado para aquellas IE que cuentan con tres o más secciones del grado evaluado. Si bien estos mecanismos son importantes, surge el riesgo de que se penalice injustamente el trabajo de los docentes y directores debido a que la asistencia a las pruebas también depende de otros factores que están fuera de la responsabilidad directa de dichos actores. Ante estos hechos, se recomienda que los encargados del BDE trabajen en estrecha comunicación los funcionarios de la UMC para verificar la efectividad de las restricciones de cobertura mediante la verificación de la evolución de las tasas de asistencia de alumnos a dichas pruebas en las próximas aplicaciones de la ECE.

Por otro lado, a pesar de que se ha incluido un indicador sobre la retención de estudiantes para involucrar a los docentes de otros grados en el esquema del ranking y se han establecido montos diferenciados de manera que no se afecte el clima escolar y recompensar justamente el desempeño de cada actor al interior de las IE, no se encuentra evidencia de que el BDE está creando incentivos efectivos para cambiar las conductas de los docentes de grados no evaluados por la ECE. Desde la percepción de los actores locales se reconoce que gran parte de la responsabilidad para acceder al bono monetario recae sobre el docente del grado evaluado y no se ha observado dinámicas colaborativas en torno a la ECE que involucren a los docentes de otros grados ni desde la dirección, más allá de promover algunas dinámicas de coordinación que se realizaban desde antes de la entrega del BDE. Sin embargo, los docentes opinan que quisieran tener la oportunidad de preparar a sus alumnos para una prueba similar y que la retribución del incentivo monetario se base directamente en su propio esfuerzo. En consecuencia, cabe evaluar la viabilidad de promover una evaluación del rendimiento educativo en algún grado superior de Primaria o incluir indicadores sobre las prácticas educativas de otros grados de manera que se mida directamente la labor de los demás docentes y que refleje mejor el desempeño de toda la IE. La viabilidad de esta última recomendación se detalla en párrafos siguientes.

Relacionado a lo anterior, se tiene que la falta de indicadores que permitan medir mejor el desempeño pedagógico de todos los docentes de Primaria es una de las principales limitaciones del diseño de esta herramienta. La respuesta a esta limitación fue la inclusión de indicadores,

adicionales a los resultados de las pruebas censales de aprendizaje, que involucren a los demás docentes y a los directores para contribuir directamente a la obtención del BDE, sin embargo, de acuerdo a los hallazgos de campo es claro que el indicador de retención de alumnos en todos los grados no es un indicador adecuado para asegurar la colaboración entre docentes para acceder al BDE ni para cambiar las prácticas pedagógicas de los docentes. La deserción escolar es un problema poco frecuente en Primaria, sumado a que es una tarea que implica la responsabilidad y participación de otros actores externos como los padres de familia, los programas sociales como Juntos, las condiciones climáticas, etc., y no mide necesariamente una responsabilidad directa de los docentes. En contraposición, el indicador sobre el registro de información sí parece ser más efectivo para incentivar las mejores prácticas, pero de gestión. Los actores locales consideran que el registro de información sí es un aspecto que podría recoger la labor que realiza el director, aunque en áreas rurales más remotas, este indicador se considera una compensación por los costos asociados al proceso de registro de información.

Otra limitación de los indicadores utilizados para medir el buen desempeño de las IE es la reducida variabilidad de los indicadores que no se basan en los resultados de la ECE. Esta limitación se evidencia con los resultados del análisis cuantitativo de los coeficientes de variación de los indicadores que componen el indicador global dentro de cada grupo. Los resultados muestran que los indicadores vinculados con la ECE son los que tienen el rol más importante para explicar los resultados del indicador global para el ranking del Grupo A y B. Otros indicadores, como las tasas de retención y el registro de información que involucran a todos los docentes y al director de las IE, tienen coeficientes de variación significativamente menores. Sobre indicadores para el ranking del Grupo C, se ha observado que el indicador sobre la tasa de retención tiene el coeficiente de variación más bajo que el de los indicadores de registro de información.

Las debilidades del diseño se hacen más evidentes para el Grupo C y esto refuerza la importancia de establecer una estrategia diferente para este grupo, en particular porque su dinámica no encaja en el marco lógico propuesto para el BDE y es poco probable que se logre generar cambios de conducta significativos de prácticas docentes y de gestión mediante la evaluación de los indicadores propuestos en el esquema actual. Dado que no se tiene información sobre los logros educativos de los alumnos porque no se aplica la ECE por limitaciones logísticas para su aplicación, es necesario encontrar alternativas para medir el desempeño de los docentes. Se recomienda utilizar información adicional que permita generar un sistema de incentivos que incorpore la evaluación de la práctica docente de este grupo y que se adapte mejor a las limitaciones que enfrentan estas IE. A partir de los datos de la herramienta de gestión del MINEDU denominada “Semáforo Escuela” surge la posibilidad de recoger indicadores adicionales para una buena parte de las IE de este grupo (53% de las IE del grupo C son visitadas para aplicar dicho instrumento). Sin embargo, dado que aún quedaría un grupo de IE sin información para construir indicadores de desempeño, se recomienda evaluar la pertinencia de mantener este grupo en el esquema del BDE actual y, de ser necesario buscar una herramienta diferente, similar a los bonos por ruralidad para entregar el BDE a este grupo.

Los potenciales indicadores que se pueden construir en base a la Encuesta de “Semáforo Escuela” que se aproximen al desempeño docente y a la buena gestión escolar se sugiere los siguientes: (i) Horarios de enseñanza efectiva, (ii) verificar la existencia del Plan Anual de Trabajo (revisión en físico), donde se verifique si se ha completado la matriz con el diagnóstico, objetivos, metas y actividades por cada indicador de los Compromisos de Gestión Escolar, (iii) verificar la existencia del Proyecto Educativo Institucional y Reglamento Interno (revisión en físico); y, (iv) verificar,

en base al reporte del docente, el número de unidades didácticas planificadas para el año escolar y contrastar con el número de unidades didácticas desarrolladas hasta la fecha de la visita. Además, se podría agregar a la encuesta un proceso de verificación de la puntualidad y la asistencia de los docentes anotando la hora de llegada o el inicio de las clases al momento de realizar la visita a la IE y la verificación de asistencia a capacitaciones realizadas por el MINEDU. Estas recomendaciones para buscar nuevos indicadores en base al “Semáforo Escuela” se pueden hacer extensivas a la medición de las prácticas pedagógicas de otros docentes de grados no evaluados en las IE del grupo A y B. Dado que el “Semáforo Escuela” recoge información en el 85% de IE del grupo A y en el 82% de IE del grupo B, se podrían incorporar en el esquema de identificación de beneficiarios de manera que sea posible influir directamente en su cambio de conducta a favor de mejorar sus prácticas pedagógicas.

Otro aspecto crucial para lograr los resultados esperados de esta herramienta es la efectividad de los componentes que se desarrollaron para la implementación del BDE. Como mencionamos previamente, existen cuatro componentes que se desarrollaron para la entrega del BDE 2014 y en cada caso se analizó la perspectiva de los actores centrales y locales para identificar algunos espacios de mejora que se resumen a continuación.

Con respecto al primer componente, queda claro que la identificación de beneficiarios es un proceso clave y complejo por lo que es importante tomar medidas que busquen reducir los cuellos de botella observados en la experiencia del 2014, algunos de los cuales ya han sido abordados con cambios en el BDE 2015. Los principales se relacionan con la falta de información consistente y actualizada acerca de los docentes y directores. Uno de los cambios del 2015 busca responder a estas limitaciones, como la validación de beneficiarios a nivel local mediante las UGEL, se recomienda evaluar en las próximas entregas del BDE si este nuevo canal de validación de información es efectivo y suficiente para asegurar la fluidez de este procedimiento. Además, es relevante que se promueva medidas, que están fuera de la responsabilidad del equipo de la Unidad de Financiamiento por Desempeño (en adelante, UFD<sup>14</sup>), para mejorar los sistemas de registro de información del MINEDU. Un ejemplo claro de estas iniciativas que ya se viene implementando es el uso de los Compromisos de Desempeño. Este tipo de estrategias complementarias pueden contribuir al logro de los objetivos del BDE porque apuntan a mejorar los registros de información que realizan las Unidades Ejecutoras, como la administración de plazas de NEXUS, y promueven que estas instancias den asistencia técnica oportuna a los directores sobre el uso de plataformas como el SIAGIE. De verificarse que en el 2015 se mantiene el problema, se sugiere considerar incluir en los Compromisos por Desempeño metas para cumplir el proceso de validación de personal en el plazo establecido, de manera que se cumpla con la verificación de los datos registrados en el sistema NEXUS y SIAGIE. Adicionalmente, ante la alta rotación del personal de las IE, sobre todo en zonas rurales, se debe promover una mayor frecuencia de capacitaciones sobre registro de información de las IE y en particular al uso de las plataformas del SIAGIE.

Respecto al segundo componente correspondiente al proceso de difusión del BDE, este fue el que enfrentó mayores dificultades, no sólo porque se implementaron pocas actividades de difusión antes del BDE 2014 y durante el primer semestre del 2015, sino también porque a inicios del 2015 se dieron cambios en las autoridades locales y regionales que implicaron una barrera para el

---

<sup>14</sup>“La UFD es responsable de proponer y coordinar la implementación de metodologías y mecanismos de financiamiento por desempeño dirigido a instituciones, programas educativos e instancias de gestión educativa descentralizada.” (Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU) Cabe mencionar que esta unidad está encargada del diseño e implementación del BDE.

proceso de difusión. Como resultado de lo anterior, los nuevos funcionarios de las DRE y UGEL contaban con escasa información sobre los objetivos y procedimientos relacionados al BDE. La alta rotación del personal de las instancias locales es un supuesto que el BDE debe incorporar para el despliegue de las actividades de difusión, de manera que se recomienda planificar talleres de capacitación al personal local en varios periodos del año para asegurar el logro de los objetivos de este componente.

Asimismo, una consecuencia de las limitaciones de este componente es la limitada información de los actores locales que, de no solucionarse en futuras entregas, podría implicar un riesgo importante para esta herramienta, no sólo porque limita los cambios de conducta sino porque la intervención podría perder credibilidad entre los docentes y directores si éstos realizan esfuerzo enfocados en objetivos equivocados que no les permitan acceder al bono (i.e. realizar esfuerzos para alcanzar una meta ficticia en vez de entender el esquema de ranking no les permitirá necesariamente acceder al BDE). Los cambios que la UFD ha llevado a cabo en el 2015, como el envío de mensajes de texto, la difusión por medios de comunicación como radio y periódicos y el uso de redes sociales, deberían contribuir significativamente a corregir las limitaciones de los procesos pasados. Sin embargo, falta aún una estrategia que asegure el compromiso directo de la DRE y la UGEL en el proceso de difusión. Adicionalmente, se debería establecer una estrategia diferenciada por área geográfica para llevar información a las IE más alejadas donde el acceso a internet y medios de comunicación son más limitados. Con respecto a esta última recomendación, un cambio importante del proceso de difusión del BDE 2015 es la distribución de trípticos y afiches a través de los monitores del “Semáforo Escuela”, sin embargo, se debe asegurar que estos materiales lleguen a las IE que no reciben a dichos monitores. También se pueden optar por distribuir estos materiales mediante las actividades de monitoreo de las UGEL, para que se asegure la distribución de la información relevante del BDE en todas las IE.

El tercer componente, relacionado al monitoreo del pago efectivo, enfrentó pocas dificultades. Los hallazgos respaldan que los mecanismos planificados para realizar el pago y el monitoreo son adecuados, sin embargo, una contribución importante para las próximas entregas del BDE es que se ha hecho un esfuerzo para incluir un compromiso que incentive a las Unidades Ejecutoras a realizar y monitorear el pago oportuno del BDE 2015 al personal beneficiario en el marco de los Compromisos de Desempeño en el 2016. Se deberá verificar que este incentivo facilite la efectividad de los procesos de este componente en las futuras entregas.

Por último, el cuarto componente del BDE, mediante el cual se busca atender las consultas y reclamos, ha evidenciado pocas debilidades en cuanto a la actividad de sistematización de solicitudes en el 2014. Sin embargo, la crítica en este componente surge a raíz de que la respuesta general que se envió a los actores locales sobre los reclamos que presentaron no contenía información suficiente para explicar los procedimientos que se estaba realizando para atender a dichos reclamos y, posteriormente, tampoco se dio una respuesta definitiva para anunciar que algunos de estos casos serían resueltos a favor del personal de las IE ganadoras o los casos en que no se podría. Es cierto que la UFD no contaba con la solución definitiva a los reclamos recibidos hasta la emisión del Decreto Supremo N° 317-2015-EF que autoriza la transferencia de partidas a favor de los gobiernos regionales para culminar el pago del BDE 2014 (14 de noviembre del 2015), pero, se pudo mantener comunicación con los docentes y directores que realizaron reclamos para informar sobre las acciones que se estaban llevando a cabo y evitar la incertidumbre entre los actores locales. Por otro lado, cabe mencionar que la sistematización de los reclamos, que se realizó como una tarea de este componente, sirvió para identificar las causas principales

de reclamos y poder implementar mejoras para las próximas intervenciones de BDE. Asimismo, involucrar a instancias locales como las DRE y UGEL mediante actividades como la validación de beneficiarios, el pago del BDE y las actividades de difusión, debería permitir que estas instancias logren resolver más reclamos y consultas a nivel local. Además, se espera también que una de las consecuencias directas de mejorar los registros de información sobre los docentes y directores es que permita reducir la cantidad de reclamos.

En general, luego de analizar la propuesta detrás del BDE se pudo identificar fortalezas y debilidades. Se observa que desde el diseño se ha buscado enfrentar varias de las limitaciones identificadas en otras experiencias y en la literatura, asimismo es meritorio en particular las características del sistema de ranking mediante una estructura compleja de grupos que logra una distribución equitativa del bono. Sin embargo, se generan dudas de si la estrategia logra los cambios de conducta esperados en los docentes de los grados no evaluados por la ECE, particularmente del grupo C. Se recomienda evaluar la posibilidad de recurrir a otras fuentes de información que permitan incluir nuevos indicadores que se aproximen más al desempeño de estos actores. Es importante señalar que, a pesar de que los docentes y directores no contaban con información suficiente sobre las principales características del BDE al realizar esta evaluación, situación que se espera se revierta con las mejoras de difusión implementadas, la valoración general de esta herramienta es positiva. El BDE es percibido principalmente como una merecida retribución al esfuerzo que realizan los docentes y directores para conseguir mejores resultados en la ECE. Cabe mencionar también que el principal efecto del BDE apunta a reforzar las prácticas asociadas en torno a la ECE, aunque en base a la evidencia de este documento no es posible identificar que se genere un cambio de conducta adicional (más allá del esfuerzo que ya vienen realizando los docentes para obtener mejores resultados en dicha prueba). Esto último debido a que el trabajo de campo encontró que los docentes ya se mostraban motivados y realizando prácticas para mejorar en la ECE aun antes de conocer el BDE.

Adicionalmente, se han identificado algunos espacios de mejora en los componentes para implementar el BDE, como la necesidad de contar con sistemas de registros de información de calidad, realizar campañas de difusión sobre la herramienta que incorpore el supuesto de la alta rotación del personal local, la necesidad de identificar mensajes claves sobre el BDE, realizar una estrategia de difusión diferencia por áreas geográficas, entre otros. Se espera que estas recomendaciones contribuyan a la mejora de la efectividad del BDE.

## Contenido del informe

<b>1.</b>	<b>Introducción</b> .....	12
<b>2.</b>	<b>Objetivos y metodología de la evaluación</b> .....	13
2.1	Objetivos de la evaluación.....	13
2.2	Metodología de la evaluación.....	14
<b>3.</b>	<b>Sobre el diseño del BDE</b> .....	16
<b>3.1</b>	<b>¿Qué es el BDE?</b> .....	16
3.2	El Marco Lógico del BDE.....	22
3.3	Un análisis general de las potenciales fortalezas y riesgos del diseño del BDE .....	27
3.3.1	Estratificación por grupos .....	30
3.3.2	Esquema de metas versus ranking .....	32
3.3.3	Magnitud del incentivo .....	32
3.3.4	Selección de indicadores.....	33
3.3.5	Asignación grupal o individual.....	34
3.3.6	Otros riesgos de los incentivos monetarios .....	35
<b>4.</b>	<b>Análisis de los componentes para la implementación del BDE</b> .....	39
4.1	Componente 1: Identificación de beneficiarios.....	39
4.1.1	Análisis cuantitativo de la distribución del BDE 2014 y 2015 .....	48
4.1.1.1	Principales características asociadas a las IE ganadoras del BDE.....	48
4.1.1.2	Análisis del indicador global para la asignación del BDE .....	53
4.2	Componente 2: Difusión de beneficios del BDE .....	56
4.3	Componente 3: Cumplimiento y monitoreo del pago efectivo a los beneficiarios.....	62
4.4	Componente 4: Atención a consultas y reclamos sobre el BDE .....	65
<b>5.</b>	<b>Percepciones y cambios de conducta a partir de la BDE</b> .....	72
5.1	El conocimiento de la herramienta.....	72
5.2	El rol central de la ECE y su estrecho vínculo con el BDE .....	76
5.3	La efectividad del indicador de retención de estudiantes y de registro de información en el SIAGIE.....	81
5.4	Características particulares del Grupo B y del Grupo C.....	83
5.5	La valoración de la estrategia del BDE desde la perspectiva local .....	85
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones de política</b> .....	88
<b>6.</b>	<b>Anexo: Descripción del trabajo de campo</b> .....	101
	<b>Bibliografía</b> .....	106

## 1. Introducción

El 27 de marzo de 2013, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo (DFATD) del Gobierno de Canadá suscribieron un Acuerdo de Contribución para que el primero pueda implementar el Proyecto “Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú” (FORGE). El proyecto FORGE busca contribuir al mejoramiento de los resultados de aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes del Perú, en especial de aquéllos de poblaciones vulnerables, mediante acciones sistemáticas orientadas a lograr tres resultados complementarios y articulados entre sí, que son:

- (1) Decisiones sobre aprendizaje escolar tomadas por las autoridades educativas crecientemente basadas en mejor información, evidencias, y consideraciones de equidad.
- (2) Gestión descentralizada del sector más eficiente y sensible a la equidad.
- (3) Mayor transparencia, rendición de cuentas y vigilancia del sistema educativo para asegurar la calidad y la equidad, en particular para los grupos más vulnerables.

Una de las líneas de trabajo contempladas para el primer componente es el apoyo a la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) para el mejoramiento de los procesos de recolección y procesamiento de datos, así como la difusión y promoción del buen uso de los mismos. Ello supone, entre otras actividades, el apoyo en el diseño y análisis de evaluaciones de impacto y de desempeño de las intervenciones implementadas por el Ministerio de Educación, en particular, de aquellas implementadas en el marco de las siguientes cuatro líneas priorizadas:

1. Revalorización de la carrera docente
2. Cierre de la brecha de infraestructura educativa
3. Mejora de la calidad de los aprendizajes para todos
4. Modernización de la gestión educativa

En dicho marco, el Ministerio de Educación se encuentra implementando cuatro políticas que han sido priorizadas y que, por tal motivo, requieren de evaluaciones de impacto y de procesos que, de manera rigurosa, generen información sobre su impacto, así como de su eficiencia y efectividad. Tales intervenciones son:

- Jornada Escolar Completa en Secundaria
- Plan Nacional de Inglés
- Estrategia de Soporte Pedagógico
- Bono Escuela

En este contexto, la presente evaluación de procesos consiste en una apreciación sistemática y objetiva del diseño e implementación del *Bono de Incentivo al Desempeño Escolar - Bono Escuela* (BDE) otorgado en 2014, con el objetivo de proporcionar información creíble y útil que pueda ser de utilidad en el proceso de toma de decisiones con respecto al análisis y mejora de la intervención.

El presente documento inicia con la descripción de los objetivos de la consultoría y la estrategia metodológica de la evaluación. Seguidamente, en el tercer capítulo se desarrolla una breve descripción de las principales características del BDE, además se realiza el análisis del marco lógico que respalda dicha herramienta y se discute las principales fortalezas y riesgos potenciales del diseño propuesto para el BDE en base a la evidencia internacional y a la opinión de los expertos. Luego, en el cuarto capítulo se desarrolla el análisis de los cuatro componentes para la implementación de esta herramienta identificando los principales cuellos de botella en cada caso.

Por último, en el quinto capítulo se analiza los hallazgos de campo sobre percepciones, la valoración de la herramienta y los cambios de conducta de los actores locales que surgen como consecuencia de la implementación del BDE. El documento se cierra presentando las conclusiones y las recomendaciones de política que se desprenden del análisis propuesto.

## 2. Objetivos y metodología de la evaluación

### 2.1 Objetivos de la evaluación

El objetivo central del estudio es realizar un análisis sistemático y objetivo del diseño y la implementación del BDE, con el fin de identificar los cuellos de botella y los espacios de mejora de la herramienta. Como se ha mencionado, es importante recalcar que la evaluación se basa en la implementación del primer año del BDE (2014) y lo observado en el trabajo de campo del 2015 (realizado en agosto-setiembre). Además, se busca evidencia de los efectos o cambios de conducta que el BDE puede generar en los actores involucrados. En base a estos hallazgos se proporciona información que busca ser de utilidad para la mejora de la estrategia.

Los objetivos específicos de la evaluación de procesos del BDE son los siguientes:

- Analizar el diseño de la intervención y evaluar si las acciones vinculadas con éste son apropiadas para la obtención de los resultados buscados (considerando los objetivos y los procesos establecidos en el marco lógico de la intervención).
- Evaluar la eficacia de los procesos que forman parte de la implementación del BDE. Entre estos procesos se considera: la identificación de beneficiarios (sistema de ranking), la difusión de la intervención y de los beneficiarios, la entrega efectiva del Bono Escuela a los beneficiarios y los mecanismos de atención a reclamos y consultas.
- Evaluar el nivel de apropiación y los cambios de conducta de los principales actores involucrados con el BDE, que intervienen en los procesos de diseño e implementación, tanto a nivel central como a nivel local. Además, conocer la percepción y los cambios de conducta que el BDE genera sobre los beneficiarios y potenciales beneficiarios a partir de la difusión del incentivo monetario y la entrega del mismo.
- Observar la distribución de las instituciones educativas ganadoras para evaluar si el diseño del Bono Escuela afecta las brechas de inequidad y si la estructura de grupos planteada para la distribución del incentivo logra beneficiar a instituciones educativas que tienen el mejor rendimiento dentro de grupos efectivamente comparables.
- Identificar los cuellos de botella y las oportunidades de mejora a partir de la experiencia de la entrega del Bono Escuela 2014 y los cambios implementados para la próxima entrega del Bono Escuela 2015, con el fin de dar recomendaciones para mejorar los procesos del Bono Escuela para Educación Primaria en el 2016.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Más adelante se detalla el periodo cubierto por cada etapa de la evaluación

Dado los objetivos descritos previamente, es posible deducir que no es materia de esta evaluación conocer el impacto del BDE, sino, el enfoque central reside en analizar si las etapas de implementación y los procesos a través de los cuales se espera lograr resultados son efectivos y/o si vienen funcionando correctamente, de manera que se logre generar cambios de conducta en los docentes y directores.

## 2.2 Metodología de la evaluación

La evaluación de procesos contempla la perspectiva “de arriba hacia abajo” que implica el análisis del diseño de la intervención, en la medida en que éste mantiene su integridad al ser llevado a la práctica y los cuellos de botella que surgen de la implementación. Adicionalmente, la estrategia de evaluación considera la perspectiva de “abajo hacia arriba”, analizando la implementación de la asignación del BDE. Ello en respuesta a que, tal como lo plantea la literatura, es importante considerar que los programas rara vez mantienen las características especificadas en el diseño, sobre todo cuando son de naturaleza compleja y se aplican en realidades diversas. Esto puede ser incluso positivo pues en muchos casos se requiere de modificaciones que en la práctica respondan a demandas de los contextos y de los actores involucrados en la intervención.

Así, la estrategia de evaluación debe apuntar a analizar el diseño y los procesos de la asignación y entrega del BDE en la práctica, asimismo buscará observar en qué medida el incentivo monetario está logrando generar cambios de conducta en los docentes y directores, tratando de cubrir la variedad de contextos en que se implementan los procesos detrás de esta herramienta y la diversidad de actores que involucra (servidores públicos y profesionales incluyendo docentes, directivos, entre otros). Como señalan Schofield y Sausman (2004), es fundamental que los decisores de política cuenten con un mecanismo de retroalimentación que les permita monitorear y acceder a las realidades sobre la que sus intervenciones operan. Además, el análisis de la implementación del BDE debe cubrir efectos no esperados en el diseño, sean estos positivos o negativos. La estrategia de evaluación toma estas ideas en cuenta y propone el uso de herramientas cualitativas, en conjunto con un análisis cuantitativo de algunos datos disponibles (como la información recolectada por Semáforo Escuela y los datos de las IE para realizar la distribución del BDE), buscando alcanzar los objetivos planteados en esta evaluación. En consecuencia, la estrategia propuesta para la evaluación del BDE incluye las siguientes actividades:

A nivel central:

- Revisión de literatura conceptual y sistematización de experiencias internacionales sobre los incentivos monetarios a docentes para la mejora de los aprendizajes.
- Revisión bibliográfica de materiales, documentos oficiales y otros recursos vinculados con el diseño y los procesos del BDE.
- Análisis de las bases de datos de información relacionada con la distribución del BDE y de la información del sistema de monitoreo a escuelas, “*Semáforo Escuela*”, que recoge información asociada al conocimiento del docente del BDE.
- Evaluar el diseño y las etapas que implica la intervención del BDE siguiendo el marco lógico e identificar potenciales mejoras que incorporen las restricciones de información y otras condiciones operativas.
- Realizar entrevistas en profundidad con los actores a nivel central involucrados en la concepción, diseño y despliegue de los procesos del BDE a nivel central para conocer

mejor el diseño y la experiencia de la implementación de los procesos identificados, así como limitaciones y oportunidades de mejora según corresponda.

A nivel local:

- Realizar entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios de las UGEL y DRE en cada región de la muestra seleccionada para la evaluación. Se profundiza en temas relacionados al conocimiento del BDE, las funciones que asumen durante el proceso, difusión y entrega del BDE y, los principales cuellos de botellas que limitan la fluidez de estos procesos en la intervención. También se analiza las percepciones y los cambios de conducta que el BDE promueve para la comunidad educativa y los canales de reclamo que brinda la UGEL a los docentes y directores.
- Realizar entrevistas semi-estructuradas a directores y docentes de escuelas de la muestra seleccionada. Estos instrumentos ponen énfasis en recoger el conocimiento, percepciones y cambios de conducta frente al BDE (buscando identificar conflictos, buenas y malas prácticas, etc.). Se indaga también sobre el registro de información en SIAGIE, que es un insumo relevante para la asignación y entrega del BDE.

El trabajo de campo para la recolección de información se realizó en dos etapas. La primera etapa se desarrolló entre el 23 de junio al 14 de julio del 2015, en esta etapa se realizaron 16 entrevistas a actores centrales vinculados con el BDE 2014. La segunda etapa se desarrolló entre el 17 de agosto al 11 de setiembre del 2015, en esta etapa se realizaron 13 entrevistas a funcionarios de las DRE y UGEL y se entrevistó a docentes y directores de 50 IE de las cinco regiones visitadas: Piura, Huánuco, Ayacucho, Loreto y San Martín.<sup>3</sup> El trabajo de campo se desarrolló sin dificultades importantes. El mayor reto en el manejo de los instrumentos se centró en abordar varios temas vinculados al conocimiento y los efectos del BDE porque en muchos casos la entrevista era el primer acercamiento del docente con información detallada relacionada a dicha herramienta<sup>4</sup>. Otro punto que es importante resaltar es que se observó alta rotación de personal en las IE, sobre todo en zonas rurales. Gran parte de los docentes han sido contratados desde marzo de ese año, por tanto, sus respuestas se basan en suposiciones y opiniones sobre los cambios que pudieron darse respecto a años anteriores o sobre su propia experiencia pasada y, en menor medida, en la experiencia reciente en la IE seleccionada. La alta rotación de personal también se observó en las UGEL y DRE visitadas.

Dada la extensión del trabajo de campo, el análisis de la información requirió de una estrategia de análisis que permita trabajar con una gran cantidad de entrevistas e identificar tendencias en las respuestas de los entrevistados en los casos en que fuera posible cuantificar las respuestas. Por tanto, los especialistas de campo sistematizaron la información de las entrevistas en fichas que contenían preguntas estructuradas para sintetizar las principales ideas de los entrevistados respecto a los diversos temas tratados. Luego, el formato de dichas fichas permitió sistematizar la información en una base de datos para evaluar las frecuencias de las respuestas y también para identificar los casos clave que requerían un análisis más detallado.

---

<sup>3</sup> El reporte de las principales características del trabajo de campo para la recolección de información para la evaluación del BDE se resumen en el Anexo.

<sup>4</sup> En particular, cuando se utilizaban preguntas de valoración relacionadas a los efectos y la opinión sobre el BED, varios docentes de la muestra sobre todo en zonas rurales, tenían dificultades para responderlas. Ante estas situaciones los especialistas de campo realizaron las preguntas varias veces, explicando con cuidado las características del BDE de manera que se logre recoger la opinión y los cambios de conducta relacionados con la estrategia evaluada de manera más cualitativa y extensa.

Finalmente, cabe mencionar que la estrategia de evaluación tiene el objetivo de analizar el despliegue de las actividades vinculadas al BDE en el periodo comprendido entre el año 2014 y el primer semestre del 2015. Es importante tener en cuenta que durante el 2014 se inició el diseño de la herramienta y en noviembre del mismo año se realizó la primera entrega del BDE, posteriormente, la entrega del incentivo monetario se realizará anualmente. Asimismo, es importante notar que el trabajo de campo culmina antes de la implementación de las actividades de difusión, asignación y la entrega de resultados del BDE 2015, por tanto, la información recogida en el campo para esta evaluación se centra en las dinámicas en torno al BDE 2014, no obstante, a lo largo del documento se hace mención a los cambios en la normativa del BDE 2015 para entender de qué manera se están implementando mejoras en la estrategia en base a las lecciones aprendidas de la primera entrega en el 2014.

### **3. Sobre el diseño del BDE**

El presente capítulo inicia con la presentación de las principales características del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE), en particular en relación al esquema utilizado para la identificación de beneficiarios y luego se analiza el marco lógico que respalda su implementación. El objetivo es analizar el diseño del BDE a partir de la revisión de los documentos e información oficial y mediante el análisis de las entrevistas con los actores clave a nivel central y los expertos. Asimismo, se busca identificar las principales fortalezas y debilidades del diseño de esta herramienta, que sirven como punto de partida para enfocar el análisis de cada componente del marco lógico y las percepciones o cambios de conducta que se desarrollan en los capítulos siguientes. En este capítulo también se realiza una revisión de las experiencias internacionales sobre incentivos monetarios por desempeño para conocer los desafíos y retos que enfrentan este tipo de herramientas y cuál es la respuesta desde el diseño propuesto para el BDE.

#### **3.1 ¿Qué es el BDE?**

El BDE en su definición inicial (2014)<sup>5</sup> es una de las iniciativas priorizadas por el Ministerio de Educación y atiende dos objetivos principales: (i) acelerar el logro de resultados educativos en los estudiantes de educación básica regular; y, (ii) motivar a los docentes y directivos para mejorar su desempeño. En consecuencia, esta herramienta busca motivar mediante un pago monetario anual al personal directivo, jerárquico y docente nombrado y/o contratado de las IE públicas de Educación Primaria para su mejor desempeño. El bono adicional no tiene carácter remunerativo ni pensionable y no se incorpora a la remuneración del personal<sup>6</sup>.

La estrategia detrás de la entrega de este incentivo monetario se basa en un esquema de ranking que utiliza los resultados de un indicador global para medir el desempeño pedagógico y de gestión escolar de las IE a nivel nacional. Además, para realizar el ranking se clasifica a todas las IE dentro de grupos para que la competencia se dé entre IE que compartan las mismas características, de manera que se asegure que las instituciones tengan posibilidades similares de acceder a los beneficios del BDE.

---

<sup>5</sup> En otras partes del informe se señalarán los cambios al diseño posteriores.

<sup>6</sup> Decreto de Urgencia N° 002-2014, publicado el 28 de julio de 2014.

El esquema planteado para determinar al personal beneficiario, los requisitos necesarios para acceder al ranking y la asignación de montos para cada tipo de personal son procedimientos clave que se pueden resumir en seis etapas, los detalles de cada etapa se muestran en el Cuadro 1 a continuación.

**Cuadro 1. Etapas para determinar el personal beneficiario y los montos del BDE 2014**

<b>Etapas</b>	<b>Descripción</b>
<b>Etapas 1:</b> Definición de las IE potencialmente elegibles	<p>Se identifica a todas las IE públicas de Educación Básica Regular de nivel primaria registradas como “activas” en el padrón de la UE correspondiente al año previo<sup>7</sup> y se les clasifica en tres grupos de acuerdo a la disponibilidad de información sobre el desempeño escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grupo A: IE donde se aplicó la ECE en Comprensión Lectora y Matemática para 2do grado de primaria en los dos años previos a la entrega del BDE, de acuerdo a la programación de la UMC.</li> <li>➤ Grupo B: IE de Educación Intercultural Bilingüe donde se aplicó la ECE en 4to grado de primaria, con pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua en los dos años previos a la entrega del BDE, de acuerdo a la programación de la UMC.</li> <li>➤ Grupo C: IE donde no programó o aplicó la ECE en alguno de los dos años previos (o ambos) a la asignación del BDE Escuela.</li> </ul>
<b>Etapas 2:</b> Identificación de las IE elegibles	<p>Se identifica a las IE que cumplen los criterios de elegibilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grupo A y B: Participar en la ECE los dos años previos a la entrega del BDE logrando una cobertura mínima de asistencia para la aplicación de la prueba de 80% cuando el grado evaluado solo cuenta con una sección y 90% cuando el grado evaluado cuenta con más de una sección, y debe contar con registro de estudiantes matriculados en el SIAGIE para el año previo.</li> <li>➤ Grupo C: Contar con registro de estudiantes matriculados en el SIAGIE para el año previo.</li> </ul> <p>Las IE potencialmente elegibles donde no se haya aplicado la ECE en los dos últimos años por motivos externos a la IE se clasifican en el Grupo C.</p> <p>Además, se consideran no elegibles las IE que no cuentan con la cobertura mínima propuesta en la aplicación de la ECE, las que no cuentan con el registro de matrícula del SIAGIE o cuando la ECE no se aplica por motivos internos de la IE.</p>
<b>Etapas 3:</b> Agrupación de las IE elegibles	<p>Se conforma subgrupos o estratos de IE en base a una proxy de la ubicación geográfica y el tipo de institución:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grupo A: La estratificación se realiza de acuerdo a la UGEL y por la categoría de la institución educativa (polidocente completa o polidocente multigrado y unidocente).</li> <li>➤ Grupo B: La estratificación se realiza por cada DRE y luego por categoría (polidocente completa o polidocente multigrado y unidocente)</li> <li>➤ Grupo C: Sólo se clasificó por cada DRE, las IE de este grupo son mayormente multigrado o unidocente (2014).</li> </ul>
<b>Etapas 4:</b> Selección de las IE beneficiarias	<p>Esta selección consta de 4 procedimientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Definición de indicadores considerados para la selección de IE: Se elige a las IE que han mostrado mayores avances en indicadores del logro de</li> </ul>

<sup>7</sup> El padrón de instituciones educativas “activas” es publicado por la Unidad de Estadística del MINEDU. Estas IE deben tener un código modular y código de anexo únicos, de acuerdo a la Ley General de Educación.

	<p>aprendizajes, retención de estudiantes y registro oportuno de información de gestión de acuerdo a cada sub-grupo o estratos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Re-escalamiento de los valores de los indicadores por sub-grupos: Se uniformiza los valores de los indicadores evaluados para calcular un índice único ponderado global, los valores se re-escalán entre 0 y 1.</li> <li>➤ Cálculo del índice ponderado para cada IE elegible: Se construye un índice final basado en la suma ponderada de los indicadores calculados para cada IE elegible, este índice medirá el mejor desempeño.</li> <li>➤ Definición de IE con mejores desempeños por sub-grupo: Se ordena los valores del índice final de las IE elegibles de forma descendente dentro de cada sub-grupo, se seleccionan a las IE con los puntajes más altos dentro del percentil 25 o “Top 25” y el percentil 25 y 35 o “Top 25-35”.</li> </ul>
<p><b>Etapa 5:</b> Identificación y selección del personal beneficiario</p>	<p>Se identifica al personal beneficiario de cada IE de acuerdo a los datos disponibles de los sistemas de información del MINEDU<sup>8</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contar con una plaza de nombramiento o contrato asignado a la IE seleccionada por lo menos 6 meses (continuos o discontinuos) del año previo.</li> <li>➤ Contar con una plaza de nombramiento o contrato vigente al cierre del antepenúltimo mes anterior a la fecha del informe de la SPE del MINEDU.</li> <li>➤ No tener una sanción administrativa vigente al cierre del antepenúltimo mes anterior al cierre del informe mencionado en el punto anterior.</li> </ul> <p>Estos datos se obtienen principalmente de NEXUS y en caso de no contar con información suficiente se recurre al Sistema Único de Planillas (SUP). En los casos donde no se pueda verificar estas condiciones mediante estos sistemas de información no se otorga el BDE a dicha IE o personal<sup>9</sup>.</p>
<p><b>Etapa 6:</b> Definición del monto a ser entregado al personal beneficiario</p>	<p>La asignación del monto es diferenciada dependiendo de los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El grupo al que pertenece la IIEE (el Grupo A y B reciben un monto mayor al Grupo C).</li> <li>➤ El percentil al que pertenece la IIEE de acuerdo al ranking de desempeño (las IIEE del top 25-35% superior reciben un monto equivalente a 2/3 del monto otorgado a las IIEE del grupo top 25% superior)</li> <li>➤ El cargo del personal beneficiario en la IIEE (los directores y los docentes del aula sujeta a las evaluaciones de la ECE reciben un monto mayor al resto de docentes)<sup>10</sup>.</li> </ul> <p>De acuerdo a estos criterios, el rango de valores del monto asignado en la entrega del bono en el 2014 osciló entre mil y tres mil nuevos soles.</p>

Cabe precisar que dentro de estas etapas se construye un indicador global para realizar el ranking del BDE. Este indicador principal está compuesto por sub-indicadores que buscan medir el desempeño pedagógico y la gestión escolar. Los sub-indicadores se basan, principalmente, en los resultados de las pruebas de la ECE y la tasa de retención de estudiantes de todos los grados de primaria de la IE, que busca medir el desempeño de todos los docentes. Asimismo, se incluyen

<sup>8</sup> Artículo 2° del Decreto Supremo 287-2014-EF

<sup>9</sup> La información necesaria para verificar las condiciones (i) y (ii) se obtiene de NEXUS, sin embargo, dado que esta fuente aún presentaba algunas inconsistencias, se complementa con los datos de las SUP. La información necesaria para verificar la condición (iii) se obtiene del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido.

<sup>10</sup> El detalle de esta diferenciación se presenta más adelante en esta sección.

sub-indicadores sobre el registro de información en el sistema del SIAGIE como una medida de gestión del director. Para el BDE 2014, estos sub-indicadores se definieron de la siguiente manera:

- Superación: Variación anual de los puntajes de la IE en las pruebas de matemática y comunicación aplicadas por la ECE. Se utiliza información sobre los dos últimos años, los dos anteriores a la entrega del BDE.
- Efectividad: Puntaje promedio de la IE en las pruebas de matemática y comunicación aplicadas por la ECE. Se utiliza información del último año, anterior a la entrega del BDE.
- Eficiencia: Tasa de retención de alumnos matriculados en todos los grados de primaria, medido en base al ratio entre el número de estudiantes retirados sobre el número de alumnos en acta de evaluación restando los estudiantes trasladados o fallecidos. Se utiliza información del último año, anterior a la entrega del BDE.
- Registro de información: Identificación de las IE con registro oportuno de nómina de matrícula y actas de evaluación en SIAGIE. Se utiliza información del último año, anterior a la entrega del BDE.
- Registro de grado docente: Porcentaje de docentes registrados con grado de enseñanza en el SIAGIE. Se utiliza información del último año, anterior a la entrega del BDE.

A cada sub-indicador listado previamente le corresponde un peso o ponderación diferente para componer el indicador global. El indicador final se obtiene a partir del cálculo de un promedio ponderado simple utilizando los valores estandarizados de cada sub-indicador.

Los sub-indicadores evaluados y las ponderaciones para la construcción del indicador global también varían dependiendo del grupo en el que se clasifican las IE. La clasificación de IE sigue un esquema estratificado de grupos que contempla varios niveles y dentro de cada nivel se realiza el ranking para la asignación del BDE. Los criterios considerados para realizar la clasificación por grupos son: (1) la disponibilidad de los resultados de la ECE, (2) la Dirección Regional de Educación a la cual pertenece la IE, (3) la Unidad de Gestión Educativa Local a la cual pertenece la IE, y, (4) el tipo de IE de acuerdo a la clasificación de los docentes (Polidocente Completa y Polidocente Multigrado/Unidocente). A continuación, el Cuadro 2 describe con mayor detalle el esquema de estratificación por grupos y los sub-indicadores considerados para cada caso. Bajo esta clasificación en el proceso del BDE 2014 se identificó 441 estratos en total para los 3 grupos a nivel nacional.

**Cuadro 2. Esquema de estratificación por grupos y principales indicadores para el ranking del BDE 2014 (y cambios del 2015)**

<b>Grupos</b>	<b>Niveles o estratos de agrupación</b>	<b>Sub-indicadores y ponderaciones</b>
<b>Grupo A</b> Grupo de IE que cuentan con resultados de la ECE en matemática y comprensión lectora para segundo grado de primaria los dos años previos al BDE.	(1) UGEL (2) Tipo de IE *	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superación (60%)</li> <li>• Efectividad (20%)</li> <li>• Eficiencia (15%)</li> <li>• Registro oportuno de información (5%)</li> </ul>
<b>Grupo B</b>	(1) DRE (2) Tipo de IE *	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superación (60%)</li> <li>• Efectividad (20%)</li> </ul>

Grupo de IE que cuentan con resultados de la ECE en comprensión lectora en castellano como segunda lengua para cuarto grado de primaria los dos años previos al BDE.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia (15%)</li> <li>• Registro oportuno de información (5%)</li> </ul>
<b>Grupo C</b> Grupo de IE donde no se aplica la ECE por motivos externos a dichas instituciones.	BDE 2014: (1) DRE  BDE 2015: (1) DRE (2) UGEL	BDE 2014: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia (60%)</li> <li>• Registro oportuno de información (30%)</li> <li>• Registro docente SIAGIE (10%)</li> </ul> BDE 2015: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición <i>Wasichay</i><sup>11</sup> (reemplaza al registro docente en SIAGIE)**</li> </ul>

\* (i) Polidocente completa, y, (ii) Polidocente Multigrado y Unidocente.

\*\* Rendición *Wasichay*: Porcentaje de recursos asignados por el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares que fueron declarados en el sistema *Wasichay* en el año previo.

Luego en la cuarta etapa se describe los procedimientos para realizar el cálculo del indicador global para cada IE para con ello elegir al top 25% y al top 25-35% dentro de cada subgrupo o nivel. Luego de realizar el ranking para identificar a las IE con mejor desempeño, en la quinta etapa se determina al personal beneficiario que laboró en las IE seleccionadas para recibir el BDE. Para realizar este procedimiento se valida la información de los docentes y directores mediante la evaluación de tres requisitos establecidos en los lineamientos del BDE, los requisitos son no tener sanciones administrativas vigentes y contar con una plaza de nombramiento o contrato asignado a la IE seleccionada que esté vigente y que por lo menos tenga 6 meses de duración en el cargo a la fecha de evaluación del BDE.

Finalmente, luego de validar la información del personal beneficiario, en la sexta etapa se identifica el puesto que desempeñó cada tipo de personal en la IE durante el año de la evaluación del BDE, con el fin de poder asignar el monto del bono correspondiente a cada caso. Cabe mencionar que el incentivo monetario se entrega siguiendo una escala de pago diferenciada mediante la cual se otorga un monto mayor a los docentes que están directamente sujetos a evaluación de la ECE y al personal directivo. Además, las diferencias en los montos también se basan en los grupos (diferencias entre el Grupo A, B y C) y en la posición de la IE en el ranking (top 25-35% frente a top 25%). Para conocer mejor el esquema de montos diferenciados, se presentan las escalas de pago en el Cuadro 3 a continuación.

**Cuadro 3. Esquema para la asignación de montos del BDE 2014 (nuevos soles).**

IE seleccionadas en el Top 25%			
Tipo de personal	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Personal directivo	3,000.00	3,000.00	1,500.00
Personal docente 1ero grado	2,500.00	2,500.00	1,500.00

<sup>11</sup> El Programa de Mantenimiento de Locales Escolares promueve un conjunto de acciones de mantenimiento de infraestructura que se realizan en las IE públicas a nivel nacional. Este proceso incluye el mantenimiento preventivo y/o correctivo de locales escolares, el mejoramiento de los servicios sanitarios, la adquisición de útiles escolares y de escritorio, materiales para uso pedagógico y equipamiento menor. Se pide a los directores de las IE que reciben el financiamiento del programa que sigan un proceso de declaración de gastos mediante el cual se da cuenta del correcto uso de los recursos asignados. La declaración de los gastos se realiza mediante el Sistema de Reporte de Mantenimiento y Gastos denominado *Wasichay*, en el que se registran las acciones de mantenimiento con la finalidad de monitorear la ejecución del presupuesto asignado a cada IE. (Resolución Ministerial N°022-2015-MINEDU)

Personal docente 2do grado	3,000.00	2,500.00	1,500.00
Personal docente 3ero grado	1,500.00	2,500.00	1,500.00
Personal docente 4to grado	1,500.00	3,000.00	1,500.00
Personal docente 5to grado	1,500.00	1,500.00	1,500.00
Personal docente 6to grado	1,500.00	1,500.00	1,500.00
Personal docente sin información de grado	1,500.00	1,500.00	1,500.00
<b>IE seleccionadas en el Top 25-35%</b>			
<b>Tipo de personal</b>	<b>Grupo A</b>	<b>Grupo B</b>	<b>Grupo C</b>
Personal directivo	2,000.00	2,000.00	1,000.00
Personal docente 1ero grado	1,667.00	1,667.00	1,000.00
Personal docente 2do grado	2,000.00	1,667.00	1,000.00
Personal docente 3ero grado	1,000.00	1,667.00	1,000.00
Personal docente 4to grado	1,000.00	2,000.00	1,000.00
Personal docente 5to grado	1,000.00	1,000.00	1,000.00
Personal docente 6to grado	1,000.00	1,000.00	1,000.00
Personal docente sin información de grado	1,000.00	1,000.00	1,000.00

La entrega del BDE en el 2014 involucró un presupuesto de 63'843,926 nuevos soles<sup>12</sup> que favoreció a 8,376 escuelas seleccionadas y a 37,793 beneficiarios entre docentes y directores. En esta primera entrega se observó que el 43% del monto asignado se otorgó a escuelas rurales y el 64% de las escuelas elegidas están ubicadas en distritos considerados entre los dos quintiles más pobres. Además, el 75% de beneficiarios recibió un pago entre 1,000 y 2,000 nuevos soles<sup>13</sup>.

Por otro lado, luego de llevar a cabo el BDE 2014, los encargados del BDE identificaron algunos espacios de mejora en base a los cuales realizaron algunos cambios en el diseño del esquema inicial. Los principales cambios en la normativa del BDE 2015 y 2014 se describen en el Cuadro 4 a continuación.

**Cuadro 4. Principales cambios en los lineamientos para el BDE 2015 y 2016<sup>14</sup>**

BDE 2014	BDE 2015	BDE 2016
<b>DS N° 287-2014-EF</b>	<b>DS N° 203-2015-EF</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Solo primaria</li> <li>Grupo C (No ECE): <ul style="list-style-type: none"> <li>Estratificación por DRE</li> <li>Grado de registro de docente es indicador de desempeño</li> </ul> </li> <li>Verificación de requisitos del personal beneficiarios sin validación de DRE o de UGEL</li> <li>Directores de IE integradas con plaza en otro nivel NO pueden recibir BDE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solo Primaria</li> <li>Grupo C (No ECE): <ul style="list-style-type: none"> <li>Estratificación por UGEL</li> <li>Registro de rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares mediante el sistema Wasichay es un indicador de desempeño.</li> </ul> </li> <li>Verificación de requisitos del personal beneficiarios validado con las DRE o UGEL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primaria y Secundaria</li> <li>Para Primaria se mantienen los cambios del BDE 2015.</li> <li>Para Secundaria se tomarán en cuenta los mismos indicadores de desempeño que en primaria (ECE 2015 en 2° año de secundaria) y además indicadores de gestión escolar (sistema de monitoreo de IE del MINEDU), clima escolar y prácticas pedagógicas.</li> <li>Se construirán dos grupos: Grupo ECE (dividido por</li> </ul>

<sup>12</sup>Esta información se obtiene sumando la transferencia de 6'322,713 nuevos soles para Lima Metropolitana (RSG 2024-2014-MINEDU) y la transferencia de 57'521,213 nuevos soles para los Gobiernos Regionales (DS 300-2014-EF) para el pago del BDE 2014.

<sup>13</sup> Presentación de resultados del BDE 2014

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 203-2015-EF, publicado el 25 de julio del 2015.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directores de IE integradas con plaza en otro nivel SI pueden recibir BDE</li> <li>• Mecanismo directo para que las IE con alto desempeño sostenido reciban BDE</li> <li>• Se excluyen de participar a IE donde docentes y directores cometen acciones que alteren los resultados durante la aplicación de la ECE o registran información falsa.</li> </ul>	<p>JEC –DRE/JES-UGEL- ámbito) y no ECE (dividido por DRE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se seleccionará al TOP 20% del ranking (separado TOP 10%)</li> <li>• Monto no diferenciado por grado de enseñanza, solo por cargo y TOP.</li> <li>• Bonos oscilan entre 1,000 y 2,500 Soles.</li> </ul>
--	--	--

Es importante que se tenga presente estos cambios en el análisis de los procedimientos detrás del BDE que se desarrolla en los siguientes capítulos, porque muchas de las propuestas surgen como respuesta a los cuellos de botella identificados por el equipo encargado del BDE durante la implementación del 2014. Sin embargo, se debe mencionar que debido a que el despliegue del trabajo de campo se realizó poco antes del proceso de validación del personal y de la entrega del BDE 2015 no fue posible analizar si la implementación de estos cambios resuelve efectivamente los cuellos de botella que surgieron en la experiencia del 2014.

### 3.2 El Marco Lógico del BDE

La iniciativa de implementar una herramienta de incentivos monetarios por desempeño surge en un contexto donde el MINEDU busca revalorizar la carrera docente para promover mejoras en los aprendizajes de los alumnos del país. La revalorización de la carrera docente es un proceso largo y complejo que requiere modificar las condiciones laborales de los docentes mediante mejoras salariales, ascensos profesionales meritocráticos, asignación de becas para capacitaciones, etc. Por ello, se busca también desarrollar herramientas que no involucren grandes y complejos cambios fiscales y que permitan premiar a los docentes por su buen desempeño en más corto plazo. Adicionalmente, los incentivos monetarios se desarrollan también en un contexto donde se busca fortalecer la estrategia de gestión pública denominada Presupuesto por Resultados (en adelante, PPR), estrategia promovida por el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) con el objetivo de vincular la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población<sup>15</sup>. Anteriormente, desde el MEF se han implementado algunas herramientas con un esquema de incentivos monetarios para el personal del sector público como los planes de incentivos municipales. El BDE es parte de las últimas herramientas mencionadas que promueve la estrategia del PPR.

*“En general, para nosotros era relativamente más sencillo aplicar cosas que ya habíamos hecho antes, entonces, (...) el tercer mecanismo que empezamos a pensar es un bono por desempeño, que es también un mecanismo que se ha impulsado desde el MEF para distintos sectores, pero, éste era un mecanismo un poco más avezado, en el sentido que teníamos más ventajas de información para desarrollarlo.” (Funcionario 1 - MINEDU)*

<sup>15</sup> Definición citada del portal web del MEF. Más detalle en: [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es)

En este marco, la Alta Dirección del MINEDU propone premiar a las 500 mejores escuelas del país pero no se llega a concretar una propuesta con los lineamientos para identificar a las mejores escuelas. Posteriormente, para continuar con esta iniciativa, se encarga a la Secretaría de Planificación Estratégica en marzo del 2014 que diseñe una herramienta para premiar a las mejores IE de acuerdo a un mecanismo de incentivos por desempeño. De esta manera se inicia el diseño del BDE. Tal como se menciona en la sección anterior, el objetivo central de esta herramienta es proponer un mecanismo para acelerar los logros en aprendizaje de los alumnos mediante un incentivo monetario a los docentes y directores basados en un esquema de recompensa por el esfuerzo sin realizar modificaciones fiscales permanentes del gasto público.

La normativa relevante para la creación del BDE se puede ordenar en una secuencia cronológica que permite entender el proceso de cambio mediante el cual se ha gestado esta herramienta. El Cuadro 5 muestra los principales hitos de la aprobación de la normativa que respalda la creación, los lineamientos y los cambios del BDE relevantes para nuestro análisis.

**Cuadro 5. Normativa para la creación del BDE**

<b>Fecha</b>	<b>Normativa</b>
28 de julio del 2014	Decreto de Urgencia N° 002-2014: Se crea el Bono Escuela y se autoriza una transferencia hasta 75 millones de Nuevos Soles para su financiamiento en el 2014.
22 de octubre del 2014	Decreto Supremo N° 287-2014-EF: Se establecen los criterios, requisitos, condiciones y monto del BDE.
30 de octubre del 2014	Decreto Supremo N° 300-2014-EF: Se ejecuta la transferencia de recursos a Gobiernos Regionales para el pago del BDE 2014. Resolución de Secretaría General N° 2024-2014-MINEDU: Se habilita los recursos para el pago del BDE 2014 en Lima Metropolitana.
4 de diciembre del 2014	Ley N°30281 – ley de presupuesto público 2015: Se extiende el BDE para el 2015 y 2016 y se autoriza la transferencia hasta 75 millones de nuevos soles para su financiamiento en el 2015.
29 de mayo del 2015	Ley N° 30328 – Ley que establece medidas en materia educativa y dicta otras disposiciones: Como parte de las disposiciones complementarias, se autoriza la culminación del pago del BDE 2014.
25 de julio del 2015	Decreto Supremo N°203-2015-EF: Se establece las modificaciones en el diseño del BDE para el 2015 y 2016
21 de diciembre 2015	Decreto Supremo N° 377-2015-EF: Se ejecuta la transferencia de recursos a Gobiernos Regionales para el pago del BDE 2015. (21 diciembre Resolución de Secretaría General N° 903-2015-MINEDU: Se habilita los recursos para el pago del BDE 2015 en Lima Metropolitana).

Cabe notar que la creación de esta herramienta, así como la aprobación de los lineamientos y la transferencia de recursos para realizar el pago efectivo del BDE en el 2014, se desarrolló en un periodo relativamente corto de cuatro meses. Esto es relevante debido a que pueden explicar los cuellos de botella que se identifiquen en los procedimientos para desplegar esta herramienta. Sin embargo, para la implementación del BDE 2015 se tuvo un periodo de implementación mayor, por lo que se espera que los cuellos de botella que surgieron en el periodo previo hayan sido superados en esta nueva entrega del bono monetario.

Por otro lado, para la ejecución de la herramienta propuesta, los encargados del diseño plantean el marco lógico del BDE que se presenta en el Cuadro 6. Este esquema detalla el resultado final, el propósito y los componentes del BDE.

**Cuadro 6. Marco lógico del BDE 2014**

<b>Resumen de Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Resultado Final:</b> Contribuir a la mejora en los logros de aprendizaje de los estudiantes de las IE públicas	Porcentaje de estudiantes de 2do grado EBR y 4to grado EIB de Primaria de IE públicas que se encuentran en el nivel “suficiente”. Porcentaje de estudiantes de 2do grado de Secundaria de IE públicas que se encuentran en el nivel “suficiente”.	Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).	
<b>Propósito:</b> Docentes y directores motivados en mejorar sus prácticas pedagógicas y de gestión escolar	Porcentaje de docentes que reducen su inasistencia, impuntualidad y/o cumplen con las horas reglamentarias. Porcentaje de directivos participan en la gestión pedagógica de la IE (planificación y monitoreo). Porcentaje de horas pedagógicas del total de horas disponibles.	Encuesta Nacional de Instituciones Educativas (ENEDU). Encuesta de Uso del Tiempo.	Se ejecuta la transferencia del pago del BDE a los docentes. Docentes y directores se esfuerzan por obtener el BDE.
<b>Componente 1:</b> Diseño e identificación de beneficiarios del BDE	Número de IE seleccionadas para el otorgamiento del BDE. Número de docentes beneficiarios del BDE.	Informe Técnico con listado de IE y docentes beneficiarios del BDE. Decreto Supremo publicado con transferencia de recursos.	Se cuentan con información de calidad y oportuna de las direcciones del Ministerio de Educación. Las UGEL que registra y actualiza de manera adecuada y oportuna los registros del personal docente y directivo en los sistemas de información del MINEDU.
<b>Componente 2:</b> Difusión del BDE	Número de espacios o eventos utilizados para difusión del BDE. Porcentaje de docentes y directores que conocen el BDE.	Registros UFD Semáforo Escuela	Direcciones Regionales y áreas del MINEDU brindan espacios de difusión para el BDE. Se dispone de presupuesto para financiar medios de difusión del BDE.
<b>Componente 3:</b> Monitoreo del pago efectivo del BDE otorgado a los beneficiarios	Porcentaje de docentes con transferencia de BDE ejecutada por la UGEL. Porcentaje de sub-cobertura y filtración de la intervención.	Sistema Único de Planillas (SUP). Registros UFD.	Las UGEL envían los reportes según lo dispuesto por el MINEDU.

<b>Componente 4:</b> Atención a reclamos y consultas del BDE	Número de consultas y reclamos recibidos. Porcentaje de reclamos recibidos que sean considerados válidos. Tiempo promedio de respuesta definitiva a reclamo.	Registros UFD.	Los correos electrónicos y expedientes son canalizados a la SPE.
---	--	----------------	--

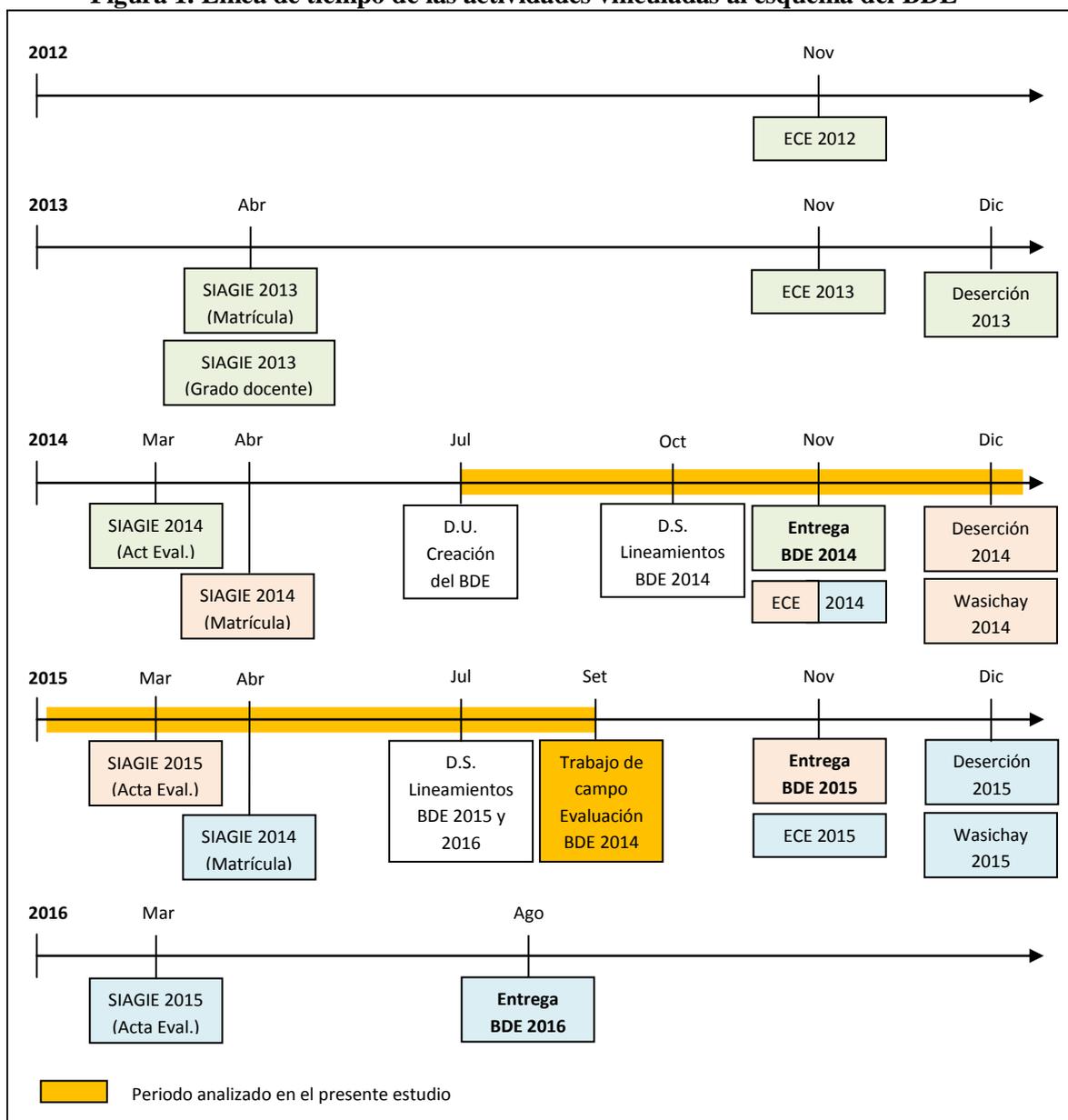
En base al marco lógico presentado, analizamos la lógica detrás de esta propuesta. En primer lugar, el resultado final de esta estrategia apunta a contribuir a la mejora en los logros de aprendizajes de los estudiantes de las IE públicas, el logro de este resultado se medirá de acuerdo a los resultados de las pruebas ECE en Educación Primaria y, a partir del 2016, en Educación Secundaria. En consecuencia, la estrategia descansa en el supuesto de que los docentes y directores de Educación Primaria, ante la posibilidad de recibir un bono monetario que reconozca su desempeño, estarán motivados a mejorar sus prácticas pedagógicas y de gestión escolar. Se espera además que el cambio de conducta de los docentes y directores, así como las nuevas estrategias adoptadas en cada IE a partir de la posibilidad de acceder a un reconocimiento monetario influya positivamente en el aprendizaje de todos alumnos.

En cuanto al desempeño de los directores, el cambio de conducta debe implicar un rol de liderazgo mediante el cual se adopte prácticas adecuadas de gestión asegurando que la planificación y el monitoreo de las actividades centrales estén vinculadas al rendimiento educativo y que dichas actividades se desarrollen en un clima escolar favorable para el logro de aprendizajes. Adicionalmente, dada la estructura del incentivo monetario, los directores también deberán realizar un adecuado y oportuno registro de datos en el SIAGIE y, en el caso de que estas responsabilidades sean delegadas, es necesario que realicen el monitoreo de esta tarea.

El cambio de conducta de los docentes se debe desarrollar mediante dos canales. Por un lado, es deseable que el incentivo motive prácticas adecuadas en la IE para el mejor cumplimiento de responsabilidades básicas como la asistencia permanente, la puntualidad para iniciar las clases, etc. El segundo canal se basa en la implementación de prácticas pedagógicas que apunten a mejorar los logros educativos de los estudiantes, entre éstas se puede mencionar el buen uso del horario pedagógico, establecer una estrategia de reforzamiento para alumnos con dificultades en aprendizaje, buen uso de los instrumentos y recursos sugeridos por el MINEDU para mejorar las sesiones de enseñanza, etc.

En la dinámica de cambios de conducta también es crucial que los docentes y directores conozcan los periodos en los cuales se evaluarán los diferentes indicadores para el ranking del BDE para que el esquema propuesto funcione efectivamente como un sistema de incentivos donde los docentes y directores tengan pleno conocimiento de las buenas prácticas que deben realizar y los plazos establecidos para llevar a cabo las actividades que involucra el BDE, de manera que puedan tener más probabilidades de acceder al bono monetario y se logre alcanzar los objetivos. Además, situar en el tiempo las actividades que deben realizar los docentes y directores para acceder al BDE, permiten enmarcar el análisis de los procesos del BDE y los potenciales cambios de conducta que se discuten en los próximos capítulos.

**Figura 1. Línea de tiempo de las actividades vinculadas al esquema del BDE**



Es importante precisar que para la entrega del BDE 2014, se utilizó los resultados de la ECE del 2012 y 2013 para construir los indicadores que miden el desempeño docente, dichas evaluaciones se llevaron a cabo en noviembre del año correspondiente en cada caso. Asimismo, el indicador sobre la deserción escolar y el registro de información en el SAGIE se realiza con información del año escolar 2013, cuyo registro culmina a más tardar el primer trimestre del 2014. Siguiendo este esquema, la figura anterior muestra que para el BDE 2015 se utilizó la información de la ECE del 2013 y 2014, así como los datos de deserción escolar y los registros de información en SIAGIE correspondientes al año escolar 2014.

Bajo esta dinámica, es claro que para la entrega del BDE 2014 los docentes y directores no pudieron realizar ningún cambio de conducta que pueda afectar los resultados del BDE 2014, debido a que todos los indicadores que miden los progresos de las IE se tomaron de periodos anteriores a la incidencia del BDE 2014. Además, el equipo de la UFD no contó con suficiente tiempo para difundir adecuadamente los principales criterios de evaluación de esta herramienta.

Sin embargo, se espera que a partir del BDE 2016 se pueda encontrar evidencia de los efectos de esta herramienta sobre las pruebas censales debido a que durante el año escolar 2015 sí se pudieron desarrollar las actividades necesarias para generar cambios de conducta. Se espera también que los cambios de conducta generados a raíz de los potenciales beneficios del BDE 2014 para los docentes y directores se observen durante el año escolar 2015 de manera que durante el trabajo de campo sea posible observar los primeros cambios de conducta a raíz de este incentivo. Cabe mencionar en este punto que un supuesto importante es que los docentes y directores cuenten con información suficiente y correcta sobre los principales criterios para acceder a los beneficios del BDE, por tanto, será crucial evaluar el proceso de difusión del BDE desarrollado durante el 2015 para garantizar el cumplimiento de este supuesto.

### 3.3 Un análisis general de las potenciales fortalezas y riesgos del diseño del BDE

La presente sección tiene el objetivo de analizar las potenciales fortalezas y riesgos que puede enfrentar el diseño del BDE. Para realizar este análisis, en primer lugar, se analiza el diseño de los incentivos monetarios por desempeño docente en base a la revisión de herramientas similares implementadas en la región. La revisión de estas experiencias servirá de marco teórico para entender el diseño de la herramienta desarrollada para el caso peruano. En segundo lugar, se analiza el diseño del BDE en base a la opinión de los expertos en educación, a la literatura internacional y a las entrevistas de los actores centrales para identificar las fortalezas y debilidades de esta herramienta.

En las últimas décadas, en América Latina sólo cuatro países han implementado esquemas de incentivos en base al desempeño docente: Brasil, México y Chile utilizan este tipo de mecanismos como una política pública mientras que en Colombia la implementación de una política similar está en proceso. La mayor parte de la literatura sobre bonos monetarios por desempeño docente en la región se enfoca en cuantificar el impacto de esta herramienta sobre los logros educativos de los alumnos (Rau & Contreras, 2009; McEwan & Santibañez, 2005; Mizala & Romaguera, 2005), sin embargo, para los fines de este documento resulta relevante entender el diseño detrás de estas herramientas para saber cuáles fueron las principales fortalezas y debilidades que enfrentaron para asegurar la efectividad de sus resultados.

De acuerdo a las entrevistas con el equipo encargado del diseño de la herramienta, el esquema del BDE en Perú ha tomado como referencia varias características del caso chileno porque es una herramienta implementada hace varios años que ha logrado resolver varias debilidades discutidas en la literatura. En consecuencia, para guiar el análisis de esta sección, a continuación, se analiza los dos casos más antiguos de incentivos monetarios por desempeño a los docentes en la región, el caso chileno y mexicano, que comparten algunas características del esquema propuesto por el BDE para analizar en qué medida la propuesta del caso peruano responde a los riesgos y dificultades que enfrentaron los otros esquemas en países de la región.

En primer lugar, en Chile se implementa desde 1996 el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales (SNED) cuyo objetivo es entregar un incentivo monetario cada dos años basado en el desempeño de las IE. El desempeño de las IE se mide en base a una serie de indicadores que buscan medir las prácticas docentes, el rendimiento de los alumnos, las prácticas de gestión, entre otros. La competencia para obtener el incentivo se realiza en base a un esquema de ranking y se establecen grupos predeterminados de IE que

comparte características lo más homogéneas posibles y que incluso incorporan el nivel socioeconómico de los alumnos que atienden las IE. El incentivo monetario de las IE ganadoras se reparte entre todos los docentes de acuerdo a criterios establecidos por cada IE<sup>16</sup>.

Por otro lado, en México se implementa desde 1993 el Programa Nacional de la Carrera Magisterial. Mediante este programa se ofrece una escala de promociones en la carrera docente, mediante la cual se accede a una mejor remuneración, en base a los logros en el desempeño docente individual. Los docentes pueden inscribirse de manera voluntaria a dicho programa y durante el año se mide una serie de indicadores, entre los cuales se considera el rendimiento educativo de los alumnos en base a las pruebas censales y otros indicadores ligados a la experiencia y a la formación del docente evaluado. Para alcanzar los beneficios propuestos los docentes deben superar la meta que establece cada estado mexicano para otorgar las plazas mejor remuneradas<sup>17</sup>. Si bien, el programa mexicano de incentivos monetarios por desempeño tiene características diferentes al caso chileno y al peruano, su análisis permite dar pautas para reforzar o modificar los criterios del diseño contemplado en el caso peruano

El Cuadro 7 muestra un balance más detallado de estas experiencias de incentivos monetarios por desempeño en la región con el fin de comparar las principales características con el diseño del caso peruano.

**Cuadro 7. Balance de tres programas de incentivos monetarios por desempeño en América Latina.**

	<b>México</b>	<b>Chile</b>	<b>Perú</b>
Nombre	Programa Nacional de la Carrera Magisterial	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED)	Bono por Desempeño Escolar - Bono Escuela
Año de inicio	1993	1996	2014
Descripción	Se otorga una promoción en la carrera docente pública y un aumento permanente de la remuneración de los docentes si logran alcanzar un puntaje mínimo en indicadores asociados al desempeño escolar de los alumnos, a la experiencia y formación profesional y otras medidas de calidad del docente. Este es un sistema individual al que los docentes pueden acceder de manera voluntaria a nivel nacional.	Se otorga un incentivo monetario a los establecimientos escolares con mejor desempeño escolar en base a una competencia dentro de grupos predeterminados y homogéneos. Este premio se debe distribuir entre todos los docentes del establecimiento escolar ganador.	Se otorga un incentivo monetario a las IE públicas de Educación primaria que alcancen los mejores puntajes de los indicadores evaluados dentro de grupos estratificados lo más homogéneos posible. Este premio se distribuye entre todos los docentes y el personal directivo de la IE ganadora.
Tipo de incentivo monetario	Aumento de sueldos permanentes	Estímulo monetario temporal adicional al sueldo.	Estímulo monetario temporal adicional al sueldo.

<sup>16</sup> Para conocer más sobre los lineamientos de esta estrategia ver el siguiente enlace <http://portales.mineduc.cl/usuarios/sned/doc/201301151640160.SNED2013.pdf>

<sup>17</sup> Para conocer más sobre los lineamientos de esta estrategia ver el siguiente enlace: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS\\_GENERALES\\_2011.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf)

Unidad de evaluación	Premia a los docentes de forma individual	Premia a todos los docentes de la IE seleccionada.	Premia a todos los docentes y personal jerárquico de las IE de educación Primaria seleccionadas.
Tipo de evaluación	Sistema de puntajes. El puntaje máximo es 100 y el indicador de desempeño escolar en base a resultados de las pruebas estandarizadas suma 20 puntos. Los docentes que serán promovidos cada año se evalúan a nivel de cada estado sobre la base de un puntaje mínimo establecido anualmente por cada estado. Desde 1999-2000 se ha mantenido un mínimo de 70 puntos.	Sistema de ranking cada dos años. En base a los indicadores evaluados se premia al top 25% de cada grupo homogéneo. Posteriormente, este porcentaje se amplía al top 35%. Además, el 90% del monto asignado a cada IE se divide entre los docentes y el 10% se utiliza de acuerdo a la disposición del director (generalmente se distribuye también entre los docentes).	Sistema de ranking anual. En base a los indicadores evaluados se premia a las IE que quedan en el top 25% y top 25-35% de cada grupo homogéneo. Se premia al personal directivo y a todo el personal docente asignando montos diferenciados de acuerdo al grado que tienen a cargo.
Clasificación en grupos	No realiza ninguna clasificación. La participación en el programa es voluntaria y se compite a nivel nacional.	Agrupar a las IE de acuerdo al nivel socioeconómico de los alumnos que atienden. El objetivo es conseguir grupos lo más homogéneos posible para realizar la competencia.	Agrupar a las IE de acuerdo a varios criterios como disponibilidad de los resultados de las pruebas estandarizadas, por DRE, UGEL y tipo de IE. El objetivo es conseguir grupos lo más homogéneos posible para realizar la competencia.
Indicadores evaluados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicador sobre la formación y desarrollo profesional docente</li> <li>Años de experiencia</li> <li>Revisión de parte de otros colegas</li> <li>Puntaje alcanzado por sus alumnos en las pruebas de rendimiento escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promedio de los resultados de las pruebas censales</li> <li>Variación de los resultados de las pruebas censales en los dos últimos años consecutivos</li> <li>Factor que mide la iniciativa en las prácticas pedagógicas y de gestión de la IE</li> <li>Indicador del mejoramiento de las condiciones de trabajo y funcionamiento del establecimiento educativo</li> <li>Índice aprobación y retención de alumnos</li> <li>Prácticas de integración y ausencia de prácticas discriminatorias</li> <li>Indicador sobre la integración y participación de profesores y padres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promedio de los resultados de las pruebas censales</li> <li>Variación de los resultados de las pruebas censales en los dos últimos años consecutivos</li> <li>Índice de retención escolar</li> <li>Índices sobre el registro de información en el sistema SIAGIE (nóminas de matrícula y actas de evaluación)</li> </ul>

Monto	Docentes pueden recibir hasta 4 veces su sueldo base. Este monto representa el 24.5% del sueldo base en la primera promoción y hasta un 197% del sueldo base en la quinta promoción.	Entrega entre 5% y 7% de los sueldos anuales promedio.	Monto asignado de acuerdo a un sistema escalonado que varían en un rango de 1500 nuevos soles y 3000 nuevos soles que representa el 130% del sueldo de un docente en la escala 1 <sup>18</sup> .
Impacto del programa	No se ha encontrado efectos de este programa sobre el desempeño de los alumnos en los exámenes estandarizados (Martínez y Vega, 2007).	La evaluación de impacto muestra efectos sustanciales en el rendimiento de los estudiantes en matemáticas y en lenguaje (Contreras y Rau, 2012).	Evaluación de impacto en proceso.

Luego de identificar las principales características y riesgos de las experiencias internacionales, se plantea el análisis de las respuestas de los actores involucrados en el diseño del BDE y de los expertos en temas educativos para entender en qué medida el diseño del BDE será capaz de superar las debilidades planteadas en base a otras experiencias en la región. El análisis de esta sección parte de los hallazgos de Vegas (2005)<sup>19</sup>, su investigación identifica algunas deficiencias fundamentales en el diseño de los incentivos monetarios por desempeño que se revelan en base a la experiencia chilena y mexicana que se discuten a continuación. Estas deficiencias se analizan también en el marco del sistema peruano para evaluar en qué medida el diseño propuesto propone alternativas para mitigar los potenciales inconvenientes e incentiva los cambios de conducta de los actores locales en la dirección planeada.

### 3.3.1 Estratificación por grupos

Una primera limitación de estos esquemas de incentivos es que permiten premiar solo a una pequeña proporción de maestros quienes tienen más incentivos para mejorar el aprendizaje en sus aulas. Para mitigar este riesgo, la propuesta chilena agrupa a las IE en estratos homogéneos basados principalmente en las características socioeconómicas de los alumnos que atienden las IE. Por el contrario, la propuesta mexicana no distingue diferencias entre los docentes y todos compiten en un solo grupo a nivel nacional, aunque tienen la posibilidad de postular a diversos estados de la nación, cada estado tiene un límite de promociones y metas diferenciadas. En consecuencia, se esperaría que el esquema chileno logre incentivos más efectivos para que todos los docentes se esfuercen por ganar el bono del SNED, mientras que en el esquema mexicano hay más probabilidad de que exista un grupo grande de docentes que consideren que no tienen ninguna oportunidad de acceder a los beneficios ofrecidos. Sin embargo, la evidencia mostró que ninguno de estos dos esquemas ha logrado superar esta debilidad. En el caso mexicano se observó que los docentes que accedían a los beneficios fueron aquellos que debían realizar menores esfuerzos para lograr las metas del programa e incluso algunos accedían sin realizar ninguna mejora en su

<sup>18</sup> Los docentes que pertenecen al nivel I de la escala remunerativa para docentes reciben 1243 nuevos soles tras laborar 24 horas pedagógicas semanales. En <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=33799>

<sup>19</sup> Vega, E. (2005) realiza un balance del impacto de siete reformas de incentivos a docentes implementados en países latinoamericanos. Dentro de este análisis se consideran el efecto de las distintas escalas remunerativas diferenciadas a los docentes, los incentivos basados en el desempeño docente (similares al BDE), el impacto de programas de gestión centrada en las IE y la función de los sindicatos de los maestros en el diseño de reformas como los incentivos monetarios.

trayectoria profesional ni cambiando su desempeño docente. En el caso chileno, a pesar de tener un esquema estratificado por grupos, se observó que luego de realizar varias entregas del incentivo, el 51% de las IE chilenas siempre son clasificadas entre aquellas que tienen el menor rendimiento dentro de sus grupos y nunca han recibido los beneficios del programa (Vegas, 2005). En Chile se planeó superar este inconveniente ampliando el rango de premiación del top 25% de IE a 35% de IE en cada grupo homogéneo.

En el caso peruano, de acuerdo a quienes participaron en el diseño de esta herramienta, la estratificación por grupos para la asignación del BDE se realiza por dos razones principales. La primera razón se vincula a la efectividad del sistema de ranking, de manera que sea posible generar cambios en los logros educativos en todas las IE. De acuerdo a la experiencia internacional, se menciona que para ofrecer un incentivo adecuado es necesario armar grupos relativamente pequeños dentro de los cuales se realice el torneo para acceder al bono monetario.

*“Inicialmente la idea de la estratificación era agrupar colegios similares, primero lo hicimos regional y por urbano y rural, entonces teníamos grupos relativamente grandes. (...) Justamente vino un investigador asociado a JPAL y sabía de la experiencia chilena (...) uno de sus comentarios fue hacer los grupos más pequeños a fin de que tengas una mejor distribución de escuelas ganadoras.” (Funcionario 2 - MINEDU)*

Los criterios para elegir los grupos deben permitir que el torneo se realice entre IE que compartan características similares de manera que todas tengan las mismas posibilidades de acceder al bono monetario. Por ello es importante evaluar si la clasificación de grupos efectivamente permite que se desarrolle un sistema de torneo que logre identificar a las IE que tengan el mejor desempeño educativo, pero sin ampliar las brechas de inequidad. Para ello se evalúa en el siguiente capítulo de qué manera se ha distribuido la entrega del BDE 2014 y 2015 e identifica si existe alguna característica predominante en los ganadores considerando la información pertinente existente. Este análisis comparará los resultados de la asignación del BDE por estratos geográficos, por quintiles de pobreza de los distritos y los cambios de la distribución de las IE beneficiarias entre 2014 y 2015.

La segunda razón que explica la clasificación se refiere a la disponibilidad de información para medir el desempeño de las IE. Así, esta clasificación de grupos para la asignación del BDE se centra en la disponibilidad y tipo de pruebas aplicadas en la ECE<sup>20</sup>. Los resultados de la ECE son la única fuente de información que se recoge con regularidad y que permite evaluar los logros educativos a nivel censal, por tanto, es un insumo clave para esta herramienta. En este sentido, el Grupo C es el que representa un reto para el BDE dado que no cuenta con ningún tipo de información sobre los logros educativos de los alumnos. Debido a que el BDE tiene el objetivo de brindar oportunidades similares para acceder a los beneficios del BDE a todas las IE del país sería contradictorio excluir a aquellas que no cuenten con dicha información, principalmente, porque la decisión de no aplicar la evaluación censal no es una condición que dependa de la IE, sino, es una condición que responde a la capacidad logística que maneja la UMC<sup>21</sup>. Ante este

---

<sup>20</sup> Existen dos tipos de pruebas de la ECE que son relevantes para la asignación de beneficios del BDE. En primer lugar, son relevantes para el ranking los resultados de la prueba de matemática y de comprensión lectora a alumnos de 2do grado de Educación Primaria en las IE que imparten clases en español como primera lengua. En segundo lugar, son relevante los resultados de la prueba de comprensión lectora en castellano como segunda lengua aplicada en 4to grado de Educación Primaria en las IE que imparten efectivamente Educación Intercultural Bilingüe.

<sup>21</sup> Las pruebas de la ECE no se aplican en las IE que cuentan con menos de 5 alumnos, generalmente las IE donde no se aplica la prueba son unidocentes y están ubicadas en zonas rurales de difícil acceso.

inconveniente, los encargados del diseño justifican el uso de indicadores alternativos, no relacionados a desempeño educativo, que permita competir a las IE de este grupo. Debido a esta limitación, fue necesario desarrollar un instrumento específico para recoger las opiniones del personal de las IE que pertenecen a este grupo, a partir de los resultados de campo se podrá evaluar en qué medida los docentes o directores de este grupo responden al sistema de incentivo y cuáles son los principales cambios de conducta que se observan para obtener el BDE.

### 3.3.2 Esquema de metas versus ranking

También es relevante mencionar las desventajas de tener esquemas en base a metas frente a esquemas de ranking. En el caso chileno, el SNED implementa un esquema de ranking entre grupos homogéneos, mientras que el sistema mexicano implementa un sistema de metas donde todos los docentes que alcancen cierto nivel en el indicador total evaluado pueden acceder a las nuevas remuneraciones. Los docentes mexicanos están muy conscientes del sistema de puntajes y pueden estimar sus puntos fácilmente de manera que, si no logran superar por lo menos los 50 puntos, no lograrán recibir el estímulo a pesar de tener buenos puntajes en los rendimientos de los estudiantes, por tanto, estos docentes no tienen incentivos a esforzarse para acceder a los beneficios. En contraste, los docentes que están cerca de la meta, que probablemente tengan mejor formación profesional, son lo que tendrán más incentivos a esforzarse para obtener el incentivo.

Para el diseño de la herramienta en el caso peruano, se analizó las ventajas y desventajas de ambas posturas. De acuerdo a las entrevistas, la potencial ventaja de establecer un esquema de incentivos en base a metas es que es posible modificar la distribución del logro educativo de todas las IE del país debido a que cada una compite contra sí misma, sin embargo, la desventaja es que establecer una meta adecuada es difícil de calcular porque se necesita información completa para que la meta sea suficientemente ambiciosa sin ser inalcanzable. Además, con este esquema es posible que surjan incentivos para la especulación<sup>22</sup>, tal como se muestra en la evidencia mexicana. Así, la ventaja de establecer un esquema de incentivos en base a un ranking es que no se dará el problema de especulación, como no es posible observar el esfuerzo de las demás IE con las que se compite, se esperaría que todas las IE realicen su mejor esfuerzo para acceder al premio. Sin embargo, bajo este esquema es más difícil asegurar que toda la distribución de los logros en aprendizaje se modifique, ello depende de que se logre hacer competir a grupos de escuelas comparables en los cuales todas tienen posibilidades de ganar, conseguir grupos con esta característica parece complejo de lograr. En el caso peruano se opta por el sistema de ranking y para reducir las debilidades mencionadas se plantea que el torneo se realice dentro de grupos estratificados que buscan premiar a los mejores en base a una competencia entre IE de características similares.

### 3.3.3 Magnitud del incentivo

Por otro lado, la magnitud del incentivo puede ser tan pequeña que no logre motivar a los docentes para esforzarse en mejorar el rendimiento de los alumnos, prefiriendo centrar su atención en otras actividades lucrativas para aumentar sus ingresos. En el caso chileno, la magnitud del incentivo representa una pequeña proporción de los ingresos percibidos por los docentes, mientras que en el caso mexicano el incentivo representa un porcentaje significativo de los ingresos docentes. Vegas

---

<sup>22</sup> El problema de especulación se refiere a que, al establecer una meta, el docente puede realizar estrategias inapropiadas para alcanzar dicha meta. Es decir, si para alcanzar la meta sólo es necesario que un alumno más consiga mejores resultados, entonces, el docente enfoca todo su esfuerzo en el progreso de dicho alumno dejando de lado a otros alumnos que tienen menor rendimiento.

(2005) señala que, dado que el incentivo del SNED solo representa entre el 5% y el 7% de los sueldos anuales de los docentes, es probable que no generen tantos incentivos para mejorar las prácticas docentes. Para solucionar este inconveniente Chile tiene planes de duplicar el monto del incentivo para las próximas entregas del SNED. Por el contrario, en esquema mexicano, los años de experiencia y el nivel educativo sí se consideran como indicadores para el indicador global y a estos se suma que el incremento de las remuneraciones puede alcanzar entre 24% y 197% de la remuneración básica para los docentes. Sin embargo, a pesar de que los incentivos son mayores, este esquema no ha logrado cambiar la conducta de los docentes que acceden al beneficio (Vegas, 2005).

En el caso peruano, de acuerdo a las entrevistas con los encargados del diseño no se identificaron argumentos para establecer el monto óptimo para incentivar el desempeño docente. El monto del incentivo monetario se calculó en base a la disponibilidad del presupuesto que se asignó para esta herramienta (el monto representa el 24.5% del sueldo base en la primera escala remunerativa y hasta un 197% del sueldo base en la quinta). Por el contrario, sí fue posible identificar un proceso más reflexivo respecto a las escalas diferenciadas para asignar el BDE de estableciendo diversos criterios para diferenciar las escalas de manera que se generen incentivos adecuados de acuerdo a la labor que cumple cada tipo de personal para recibir el BDE. En este punto, es importante recoger las percepciones de los docentes y directores en relación a los montos asignados y a los efectos en el clima escolar que se desarrollan en el próximo capítulo para analizar en qué medida el incentivo monetario en el caso peruano genera los efectos deseados.

#### 3.3.4 Selección de indicadores

Es posible que los incentivos monetarios por desempeño no logren premiar las mejoras reales y sostenidas de la enseñanza y los aprendizajes de los alumnos. El caso mexicano es un ejemplo de esta limitación debido a que los docentes se someten a una evaluación durante un año para luego acceder a la bonificación que se mantiene durante el resto de su carrera, esto significa que estos docentes no tendrán incentivos continuos para mejorar sus prácticas pedagógicas en el futuro hasta que decidan acceder a un nivel de promoción superior. Este hecho también implica que pueden postergar el esfuerzo para obtener buenos resultados en las evaluaciones censales hasta tener un grupo que esté mejor preparado y que los alumnos no enfrenten muchas dificultades en el aprendizaje para acceder fácilmente a los beneficios del programa. Esta limitación también engloba la importancia de diseñar incentivos monetarios que premien efectivamente el buen desempeño docentes en las IE reflejado en los mejores resultados educativos, solo así se tendrá un incentivo efectivo para alcanzar las metas propuestas por este tipo de intervenciones. En este punto surge la importancia de escoger indicadores adecuados.

La elección de indicadores para asignar los incentivos monetarios depende en primer lugar de la disponibilidad de fuentes de información adecuadas, los datos deben además ser recogidos de forma censal y regular en el tiempo. A diferencia del caso chileno donde el esquema de incentivos por desempeño sí cuentan con otros indicadores adicionales que se acercan a las prácticas pedagógicas, el sector de educación en el Perú, a pesar de haber mejorado notablemente en cuanto a la disponibilidad de información, la selección de indicadores para el otorgamiento del BDE enfrenta importantes limitaciones que pueden limitar la efectividad de esta herramienta, de acuerdo a lo manifestado por los expertos y los propios representantes del BDE.

La estrategia de identificación de beneficiarios para el caso peruano descansa principalmente en los resultados de la ECE, que busca medir el desempeño docente a través de los logros de los estudiantes en dicha evaluación. Una fortaleza de incluir este indicador en el ranking es que no sólo involucra el puntaje final de las pruebas, sino que también incluye un indicador acerca de la variación de los puntajes en relación al año previo lo que permite balancear la asignación del BDE entre las IE que obtengan los resultados más altos y aquellas que lograron mayores avances. Sin embargo, una debilidad de los indicadores mencionados surge a raíz de los reclamos proveniente de las IE con alto rendimiento que no recibieron el BDE 2014, estas IE tienen poco rango para incrementar el indicador de superación y pese a su esfuerzo y buen desempeño no logran modificar los indicadores finales para acceder al BDE. Para no desincentivar a estas IE, a partir del BDE 2015 se crea un mecanismo para que las IE con alto rendimiento en dos años consecutivos reciban directamente el BDE. En estas IE más del 80% de sus estudiantes deben lograr el nivel 2 en ambas pruebas de la ECE. Si bien es cierto, esta alternativa surge luego del reclamo de las IE de alto rendimiento, el cambio responde a la importancia de establecer una estructura para la asignación del bono que no desmotive a las IE que logran y mantienen muy buenos resultados.

Sin embargo, una debilidad es que dado la ECE evalúa los resultados de un sólo grado, el esquema estaría dejando fuera de la evaluación las prácticas docentes de los grados no evaluados y dado que el BDE es un incentivo grupal que busca motivar cambios de conducta en todos los docentes que componen la escuela primaria, surge la necesidad de incluir otros indicadores. Para involucrar a los demás docentes, la estrategia incorpora indicadores adicionales, pero, dada la información disponible, estos indicadores se limitan a la tasa de retención de estudiantes y al registro de nóminas de matrícula y actas de evaluación en el SIAGIE. Estos últimos indicadores no se relacionan con los logros en aprendizaje y, además, podrían no responder mucho al esfuerzo docente tal como se espera de acuerdo al marco lógico. Lo deseable es que el BDE involucre la participación y las mejoras de desempeño pedagógico de todos los docentes y un rol participativo y de liderazgo de parte del director. Por ello es importante que la presente evaluación analice en qué medida la estructura del ranking detrás del incentivo monetario está logrando involucrar a todos los docentes de la escuela.

La elección de indicadores es aún más limitada en el Grupo C, que está compuesto por IE que no cuentan con los resultados de la ECE y solo se mide el desempeño en base al indicador de retención y a los indicadores de registro de información en SIAGIE. Como se analiza más adelante, en este grupo existe un gran riesgo que el planteamiento del incentivo monetario actual no logre generar incentivos adecuados que motiven los cambios de conducta respecto a prácticas pedagógicas. En el último capítulo se analiza la percepción de los docentes de estas IE para conocer en qué medida el incentivo monetario tiene efectos directos sobre su conducta, además, se evalúa la viabilidad de utilizar información adicional de otras bases de datos para mejorar el indicador global de este grupo.

### 3.3.5 Asignación grupal o individual

Entre los distintos esquemas de incentivos algunos optan por premiar a los docentes de forma individual, como el caso mexicano; mientras que otros esquemas, como el caso chileno y el peruano, premian a todos los docentes de una IE determinada. Existe literatura que resalta las fortalezas y debilidades relativas entre los esquemas individuales frente a los esquemas grupales como el surgimiento de potenciales problemas en el clima escolar en el primer caso y el problema

de oportunismo o free-rider en el segundo caso (Murnane y Cohen, 1986). Los responsables del diseño del esquema peruano indican que optaron por un bono grupal porque los bonos individuales necesitan más información para evaluar el desempeño de todos los docentes y pueden generar muchos problemas en el clima escolar. Sin embargo, al optar por un esquema de bono grupal que descansa en los resultados de la ECE de un sólo grado de primaria abre la posibilidad de que se generen actitudes de oportunismo, donde los docentes no evaluados no experimentan un cambio de conducta a raíz del incentivo (lo cual podría también repercutir negativamente en el clima escolar). Ante este riesgo, los responsables del diseño argumentan que el problema del oportunismo se puede reducir mediante las escalas diferenciadas del BDE ya que los docentes del grado evaluado y los directores recibirán un monto superior a los demás docentes. Por último, se señala también que la literatura internacional argumenta que cuando se trabaja con grupos relativamente pequeños el problema del oportunismo se reduce porque se da supervisión entre pares, por tanto, esta dinámica podría reproducirse en muchos casos en el contexto peruano. Al respecto se espera que los hallazgos del trabajo de campo, contribuyan a entender la dinámica y las estrategias dentro de las IE para acceder a los beneficios del BDE.

*“De acuerdo a la evidencia de la literatura es mejor grupal que individual (...), si es un bono individual, puedes tener problemas de clima porque es random que estés evaluando a segundo grado, allí va haber peleas por quién va en segundo grado y se esforzaran más, pero hay problemas de clima. (...) Argumento en contra es el free-riding, de repente sí van a haber free-riders pero, uno, estás diferenciando el bono, no a todos les das lo mismo, entonces sí tienes incentivos para enseñar en segundo grado. Dos, no sólo es rendimiento, hay otros indicadores que son limitados por la información que tenemos. No hay más que puedas medir confiablemente y que no tengas incentivos a malear la información que se provee. Tres, la literatura dice que cuando los grupos son pequeños el free-riding se minimiza porque hay muchas más posibilidades de supervisión entre pares.” (Funcionario 1 – MINEDU)*

### 3.3.6 Otros riesgos de los incentivos monetarios

Adicionalmente a las limitaciones listadas anteriormente en base a las experiencias latinoamericanas, existen otros factores que también se discuten en la literatura internacional sobre los incentivos por desempeño que valen la pena analizar en esta sección. En primer lugar, se critica el atribuir el aprendizaje de los alumnos solamente al desempeño docente porque existen otros factores detrás de este proceso<sup>23</sup>. Por tanto, es importante que los incentivos monetarios formen parte de un paquete completo de reformas que se refuercen entre sí para el logro de mejoras en el sistema educativo mas no como estrategias aisladas que no se refuercen con otras intervenciones del gobierno, esta opinión también es común entre los expertos en temas educativo que se involucraron con el BDE. En el caso del BDE es claro, como manifiestan los encargados del diseño del BDE, que no se trata de una herramienta aislada y que, por el contrario, se construye en el marco de otras estrategias educativas para repotenciar y complementar los efectos de otras iniciativas como el programa de Soporte Pedagógico en Educación Primaria y el despliegue de reformas para la Carrera Pública Magisterial.

---

<sup>23</sup> Vegas(2005) señala que entre los factores relacionados directamente al buen desempeño docente se debe considerar también: los recursos adecuados, claras expectativas de los docentes, reglas explícitas y racionales para la selección de docentes y su asignación en las escuelas, monitoreo y evaluación continua de la enseñanza el aprendizaje de los alumnos, liderazgo pedagógico y desarrollo profesional y desarrollo profesional para apoyar a comunidades profesionales de docentes y autonomía profesional y autoridad.

En segundo lugar, cuando se plantean esquemas basados en los resultados de pruebas estandarizadas de aprendizajes de los estudiantes, los docentes pueden responder a los incentivos monetarios de maneras impredecibles e incluso adoptando prácticas contrarias a las deseadas como excluir a los alumnos con bajo rendimiento, enseñar sólo con miras a las pruebas censales, la entrega de las respuestas a los alumnos antes o durante la evaluación, ofrecer clases particulares a los niños que pueden pagarlas, menor colaboración entre colegas, e incluso el aumento de ingesta calórica de los alumnos el día de la prueba (Jacob y Levitt, 2003; Figlio y Winicki, 2002; Murnane y Cohen, 1986, entre otros). En base a las entrevistas con los involucrados en el diseño y expertos también es posible identificar las principales críticas a las evaluaciones censales. Desde la perspectiva del Consejo Nacional de Educación es posible listar algunas prácticas que pueden verse reforzadas ante la entrega de un pago monetario por desempeño como el BDE. Los puntos relevantes con las respuestas en los casos pertinentes se listan a continuación<sup>24</sup>:

- Para lograr mejores resultados en las evaluaciones censales, los docentes suelen invertir demasiado tiempo para preparar a los alumnos dejando de lado la currícula del año escolar y priorizando temas que serán evaluados en dichas evaluaciones (“teach for the test”) perjudicando así el aprendizaje integral de los alumnos. Al respecto, en opinión de la UMC y de los responsables del diseño del BDE, la prueba aplicada a los alumnos de segundo grado de primaria para la ECE evalúa nociones básicas de comprensión lectora y razonamiento matemático, mencionan que no es una prueba memorística, por tanto, tiene el potencial de asegurar el desarrollo adecuado de estos conocimientos en esta etapa escolar que es crucial para facilitar el rendimiento académico óptimo en el futuro. Sobre este punto se puede decir que efectivamente hay evidencia de “teach for the test” y este comportamiento sería reforzado por el BDE, pero el análisis de si es favorable o perjudicial para el desarrollo del estudiante es un tema complejo que escapa al alcance de la estrategia y de esta evaluación.
- *Otra crítica se relaciona con la limitada información que aportan las pruebas censales para convertirse en una herramienta que mida el rendimiento educativo de los alumnos la escuela.* Partiendo del hecho de que cada grado de la educación primaria aporta conocimientos diversos y relevantes para el desarrollo educativo de los alumnos, resulta limitado evaluar un solo grado para capturar el progreso educativo de toda la escuela. Además, la elección de conocimientos relevantes para evaluar es altamente variable dependiendo del grado que se elija evaluar. Como contraargumento se señala que es inviable evaluar todos los grados de educación primaria en una prueba censal, ningún país ha realizado un despliegue logístico que realice este tipo de procedimiento debido a que es complicado e ineficiente para los fines que cumplen las evaluaciones censales. Respecto a este último punto, si bien es razonable que para los fines para los que se estableció la prueba censal es adecuado evaluar etapas claves y sería inviable evaluar a los alumnos de todos los grados de primaria, cabe preguntarse si es necesario incluir en el ranking otros indicadores distintos de la retención escolar que involucren más directamente las prácticas docentes de otros grados para suplir la falta de información sobre el rendimiento de todos los alumnos de la IE. Sobre este punto se regresa más adelante.

---

<sup>24</sup> Estos argumentos se recogen del documento presentado por el Consejo Nacional de Educación a la Secretaría de Planificación Estratégica respecto a su opinión sobre la estrategia del BDE 2014.

- *Se advierte que asignar un incentivo monetario en base a indicadores relacionados a las pruebas censales puede generar prácticas perversas entre los docentes como promover el ausentismo de los alumnos que tienen bajo rendimiento educativo<sup>25</sup>. Ante esta crítica, los responsables del diseño argumentan que para evitar este tipo de malas prácticas es que se establece un rango de cobertura mínima de asistencia de alumnos a la prueba censal para acceder a la asignación del BDE. Esta restricción nos parece una alternativa acertada para reducir la inasistencia de los alumnos a la prueba censal, sin embargo, será importante que se indague la perspectiva de los docentes respecto a esta condición y el porcentaje establecido, debido a que muchas veces la inasistencia de los alumnos responde a otros factores ajenos al desempeño docente.*

A pesar de que en la literatura no se llega a un consenso sobre cuáles son las prácticas deseadas o no en relación a la preparación para la prueba censal, surge la pregunta aún más general de hasta qué punto es adecuado otorgar los incentivos monetarios por el desempeño de los docentes basados principalmente en los resultados de las pruebas censales del rendimiento educativo de los alumnos. Estudios como el de Koretz (2002) y Kane y Sataiger (2001) señalan que dado que el aprendizaje de los alumnos es de difícil medición las pruebas censales constituyen una medida imperfecta e incompleta del aprendizaje en general y no representan adecuadamente la calidad de los docentes. Sin embargo, la evidencia es mixta y también se reconoce que existen dificultades para diseñar medidas completas del desempeño docente por la complejidad particular para medir estos indicadores, más aún a nivel censal (Kane, 2001 y 2006; Muñiz, 1999, entre otros ), por lo que si se ha optado por una política o estrategia que motive o premie el desempeño docente de manera universal en la primaria, la elección de los resultados de la ECE parece la única alternativa viable con la información disponible hasta hoy.

Sin embargo, como se menciona anteriormente, existen otras prácticas que sí son consideradas no deseadas entorno a las evaluaciones censales como la promoción de ausentismo y la sustitución de alumnos para conseguir mejores resultados en la prueba censal. Para mitigar este riesgo desde la propuesta peruana se han establecido condiciones de elegibilidad como la cobertura mínima en las pruebas de la ECE. Esta cláusula indica que, para el BDE 2014, en las IE con una sola sección se debe lograr una cobertura de 80% de asistencia a la prueba y en IE con más de una sección se debe lograr 90% de asistencia, de manera que se espera que sólo pueda faltar un grupo muy reducido de alumnos matriculados dependiendo del tamaño de la IE.

De acuerdo a las entrevistas centrales con los funcionarios de la UMC, a pesar de no tener un requisito de cobertura mínima, la tasa de cobertura de la ECE es relativamente alta, los informes de la UMC de la aplicación de la prueba en los últimos años indican que se logró una tasa de cobertura alrededor del 90% en el 2013 y 2014 aproximadamente<sup>26</sup>. De acuerdo a esta evidencia, la tasa de asistencia a la prueba no parece representar un problema central en la aplicación de la ECE, sin embargo, preocupa que la asignación de un incentivo monetario como el BDE, que está ligado estrechamente a los resultados de dichas pruebas, si genere impactos negativos sobre la asistencia de la ECE. Se espera que los docentes y directores tengan pleno conocimiento de la

<sup>25</sup> Se espera tener información que permita verificar esto a partir de los resultados de asistencia a la ECE 2015 y ECE 2016.

<sup>26</sup> Los informes de la UMC sobre la tasa de cobertura de ECE se encuentran a partir de los siguientes enlaces:

- ECE 2013: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/ECE-2014-Web-270215-27febv2.pdf>
- ECE 2014: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/REPORTE-TECNICO-ECE-2013-4.pdf>

condición de cobertura mínima impuesta por el BDE y que este mecanismo sea suficiente para desincentivar las malas prácticas sobre la inasistencia de los alumnos a la ECE. Será necesario verificar en los años posteriores a la difusión y entrega del BDE si se ha dado un cambio notable en la tasa de asistencia a las pruebas de la ECE.

*“Sabíamos por la literatura que uno de los efectos que tienden a tener, en general pruebas estandarizadas, aún más cuando tienen alguna consecuencia, es seleccionar a los estudiantes con bajo rendimiento. Entonces una de las cosas en que insistimos mucho para el diseño fue el tema de la cobertura, que se tomara en cuenta la exigencia de una cobertura alta.”*  
(Funcionario 3 - MINEDU)

A pesar de que se estableció un requisito de cobertura, persistía la preocupación de la promoción de ausentismo por lo que la cobertura se incrementó a partir del 2015 y para las próximas entregas del BDE<sup>27</sup>. Sin embargo, se debe también tener en cuenta que en muchos casos la inasistencia de los alumnos a la prueba puede estar ligada a factores ajenos a la responsabilidad de los docentes, por tanto, aumentar el nivel de cobertura mínimo en la ECE podría perjudicar injustamente a las IE más que evitar una mala práctica. En consecuencia, es importante que los encargados de la UFD verifiquen la efectividad del nuevo umbral de cobertura. Se sugiere revisar y monitorear los datos de asistencia a la prueba de los próximos años para poder observar si la entrega del BDE tiene efectos negativos sobre la cobertura de la ECE.

Finalmente, otro supuesto crucial para el despliegue de este tipo de herramientas es que los docentes y directores deben conocer los criterios mediante los cuales se asigna el bono para lograr motivar la conducta buscada. Para ello es necesario que se implemente una estrategia de difusión sólida mediante la cual se dé énfasis a los objetivos del programa y los mecanismos detrás de su funcionamiento, como el nivel de comprensión que tienen los docentes y directores respecto a los criterios de asignación de la herramienta. En consecuencia, es importante que el esquema del incentivo monetario no sea complejo ni confuso para los potenciales beneficiarios. También es relevante que los docentes y directores conozcan los plazos en los cuales se enmarcan los procesos del BDE. Si bien la experiencia del BDE 2014 no dio espacio para ningún cambio de conducta dado que la asignación estuvo ligada a indicadores medidos en los años anteriores en los que aún no se conocía los beneficios del BDE, en el proceso del 2015 y 2016, los docentes y directores deben tener un rango de tiempo en el cual se pueden experimentar cambios de conducta vinculados al BDE. Entonces, será importante conocer si los actores locales conocen la herramienta, cuánto conocen los criterios establecidos para asignar el BDE y en qué medida se está logrando que se promuevan los cambios de conducta deseados en base a los hallazgos del trabajo de campo.

En conclusión, en esta sección se ha recogido las principales limitaciones y debates en torno al diseño de la herramienta y se realiza un primer análisis de en qué medida la propuesta del BDE responde a las limitaciones planteadas en la literatura y a la crítica de los expertos. Muchas de las características del diseño se toman de la experiencia chilena que luego de varios años de implementación está consiguiendo resultados favorables en los logros de aprendizaje de los

---

<sup>27</sup> En el Artículo 4 del DS N°203-2015-EF se modifica las condiciones de cobertura de la ECE para las IE que cuenten con tres o más secciones evaluadas. La tasa de cobertura se incrementa a 95% de estudiantes programados que rindieron la prueba de la ECE para poder ser potencial beneficiario del BDE.

alumnos. El diseño incorpora medidas que buscan resolver algunas limitaciones que identifica la literatura como el desarrollo de un esquema complejo de grupos para asegurar una competencia lo más homogénea posible, los pagos diferenciados dentro de las IE para mitigar el problema de free-rider, poner restricciones de cobertura mínima de asistencia a las pruebas censales para reducir algunas prácticas indebidas en torno a esta evaluación, entre otros. Sin embargo, queda pendiente evaluar otro tipo de limitaciones que no se pudieron resolver desde el diseño como la falta de indicadores que midan el desempeño docente de todos los docentes de las IE y que logren cambios de conducta favorables para los aprendizajes de todos los grados y la ausencia de indicadores adecuados para el Grupo C. En la siguiente sección se realiza el análisis de los procesos detrás de cada componente para identificar las fortalezas y los cuellos de botella de la estrategia propuesta, de manera que se logre contrastar los debates que se plantean en este capítulo.

#### **4. Análisis de los componentes para la implementación del BDE**

En la presente sección se analiza los procesos involucrados en la implementación del BDE. Siguiendo el marco lógico de la estrategia, es posible agrupar estos procesos en cuatro componentes:

- Identificación de beneficiarios
- Cumplimiento y monitoreo del pago efectivo a los beneficiarios
- Difusión de beneficios del BDE
- Atención a consultas y reclamos sobre el BDE

Cada uno de estos procesos está compuesto por diversas actividades que involucran actores a nivel central (funcionarios del MINEDU), actores a nivel local (funcionarios de la DRE y UGEL) y potenciales beneficiarios (personal directivo y docente) que cumplen roles variados en los procesos listados y que además están sujetos a efectos directos e indirectos del BDE.

En esta sección se analiza los cuatro componentes centrales involucrados en la implementación del BDE. Luego de una breve descripción de cada proceso se realiza el análisis del diseño y el diagnóstico de su implementación, señalando los principales cuellos de botella que surgieron durante el 2014 y el primer semestre del 2015. Los insumos clave para el análisis de cada componente fueron las entrevistas realizadas a actores centrales durante julio de 2015<sup>28</sup> y la información recogida a nivel local (funcionarios de la DRE, UGEL, directores y docentes) durante el trabajo de campo. En esta parte del análisis el contraste de las fuentes de información, actores locales frente a actores centrales, nos permite reforzar o refutar el diagnóstico y los cuellos de botella del BDE identificado a partir de la información obtenida en el nivel central.

Adicionalmente, en el análisis de los componentes del BDE, se evalúa el vínculo que se establece con otras áreas del MINEDU para desarrollar con éxito cada componente de la implementación de esta herramienta en 2014.

##### 4.1 Componente 1: Diseño e identificación de beneficiarios

---

<sup>28</sup> En el Anexo 1 se listan las entrevistas realizadas a los actores a nivel central.

A continuación, se analiza las actividades que se llevaron a cabo para la implementación del primer componente, identificando los cuellos de botella y las oportunidades de mejora en los casos que corresponde. Luego, se presenta el análisis cuantitativo de la distribución de los beneficios del BDE a nivel nacional para evaluar en qué medida la estrategia de selección de beneficiarios del BDE es efectiva y permite lograr una distribución equitativa de los beneficios sin beneficiar a ningún grupo en particular.

Como se describe en el tercer capítulo de este documento, la identificación de beneficiarios se realiza mediante un esquema de ranking o torneo, a través del cual se premia a las IE que logren un mejor desempeño educativo dentro del grupo asignado por el BDE. Este componente tiene el objetivo de dar las pautas para identificar a los beneficiarios del BDE siguiendo el esquema propuesto, además, los resultados de este proceso serán las bases para realizar el pago del BDE al personal seleccionado.

**Cuadro 8. Descripción del Componente 1 de acuerdo al Marco Lógico del BDE.**

	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Componente 1:</b> Diseño e identificación de beneficiarios del BDE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de IE seleccionadas para el otorgamiento del BDE.</li> <li>• Número de docentes beneficiarios del BDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Técnico con listado de IE y docentes beneficiarios del BDE.</li> <li>• Decreto Supremo publicado con transferencia de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuentan con información de calidad y oportuna de las direcciones del Ministerio de Educación.</li> <li>• Las UGEL que registra y actualiza de manera adecuada y oportuna los registros del personal docente y directivo en los sistemas de información del MINEDU.</li> </ul>
<b>Actividades</b>	1.1. Diseño e identificación de IE beneficiarios del BDE. 1.2. Identificación de los directivos y docentes en IE seleccionados. 1.3. Elaboración del Decreto Supremo de transferencias del BDE.		
<b>Tareas</b>	1.1.1. Gestionar información actualizada, de calidad y oportuna de las direcciones del MINEDU. 1.1.2. Ordenamiento y depuración de bases de datos. 1.1.3. Cálculo de indicadores por IE 1.1.4. Identificación de estratos para agrupar a las IE. 1.1.5. Identificación de IE beneficiarias dentro de cada estrato.  1.2.1. Cruce de información con bases de NEXUS y SIAGIE para identificar al personal beneficiario de las IE seleccionadas (verificación de requisitos individuales). 1.2.2. Asignación del monto del BDE por tipo de personal beneficiario. 1.2.3. Cálculo de montos a transferir e identificación de destino de UE de transferencia.  1.3.1 Elaboración del Decreto Supremo de la transferencia del BDE.		

Asimismo, de acuerdo a los lineamientos del BDE 2014 establecidos en el DS 287-2014-EF<sup>29</sup>, la entidad encargada de realizar las actividades de este componente es la SPE. Sin embargo, para completar este proceso es necesario contar con la participación de otras áreas del MINEDU que proveen información relevante para construir el ranking e identificar a las IE y al personal beneficiario. El Cuadro 9 a continuación muestra las fuentes de información requeridas para este proceso y los actores involucrados para proveer cada insumo para construir el ranking descrito en el tercer capítulo de este documento.

**Cuadro 9. Insumos involucrados en la construcción del ranking del BDE 2014**

Insumo requerido	Fuente de información
Padrón de IE	Unidad de Estadística Educativa (UE)
Registro del SIAGIE	Unidad de Estadística Educativa (UE)
Resultados de la ECE del año previo	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC)
Registro de NEXUS	Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD)
Registro del Sistema Único de Planilla (SUP)	Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OTIC)

La participación de las áreas listadas en la tabla anterior es crítica debido a que gran parte del proceso de asignación de beneficiarios se basa en la información que dichas áreas proveen. Durante la asignación del BDE 2014, las áreas listadas solamente participaron en la entrega de la información solicitada con excepción de la OTIC que también participó en el diseño del aplicativo para difundir los resultados del BDE, realizó directamente el pago a nivel de Lima Metropolitana, y apoyó en el proceso de monitoreo del pago en las regiones.

Siguiendo el Marco Lógico presentado en el Cuadro 8 existen tres actividades centrales mediante las cuales se realiza el proceso de identificación de beneficiarios, en cada caso se discute los principales cuellos de botella y los espacios de mejora.

Respecto a la primera actividad de este componente, mediante la cual se diseña el sistema para la identificación de IE beneficiarias del BDE, el equipo de la UFD construyó el ranking de acuerdo a los criterios planteados en el tercer capítulo de este documento. Para construir dicho ranking se solicita información sobre las IE a nivel nacional a la UE (padrón de IE), UMC (resultados de la ECE de los dos últimos años), SIAGIE (registro de nóminas de matrícula, actas de evaluación y para el BDE 2014 se solicitó también el grado docente) y, a partir del 2015, a PRONIED (información sobre la rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Infraestructura y Mobiliario de los Locales Escolares registrada en el aplicativo *Wasichay*). La oportuna participación y respuesta de las áreas mencionadas ante estos requerimientos es el primer supuesto que se recoge en el marco lógico y que es crucial para asegurar el logro de los objetivos de este componente. Durante el proceso del 2014, las áreas del MINEDU que proporcionan información realizaron el envío de las bases de datos de manera oportuna; sin embargo, en algunos casos el cuello de botella se origina por la calidad de dicha información que afecta las siguientes actividades.

La segunda actividad de este componente es la identificación del personal beneficiario dentro de las IE identificadas como ganadoras del BDE. Esta actividad central involucra tres tareas. En primer lugar, es necesario identificar al personal beneficiario dentro de cada IE haciendo un cruce

<sup>29</sup> <http://www.minedu.gob.pe/bonoescuela/pdf/DS-287-2014-EF.pdf>

de información de la lista de IE ganadoras del BDE con las bases de datos de NEXUS que contienen información de las plazas de los docentes y directores de cada IE. En segundo lugar, se debe realizar un cruce de información del personal beneficiario de cada IE ganadora con las bases de datos de SIAGIE para identificar el grado que tiene asignado cada docente dentro de las IE ganadoras y asignar el monto correspondiente a su grado. En tercer lugar, se calcula el monto total correspondiente a cada IE y, en base a esta información, se calcula el monto total a transferir a cada Unidad Ejecutora que realizará la transferencia del bono<sup>30</sup>. Esta última tarea también requiere la base de datos de NEXUS debido a que permite identificar la ubicación de los docentes y directores beneficiarios del BDE en el año en el que se paga el BDE, este procedimiento es esencial para asignar el presupuesto adecuado a cada Unidad Ejecutora para realizar el pago correspondiente a los beneficios del BDE.

Durante el proceso del 2014 la UFD se hizo cargo de estas tres tareas. Con respecto a la primera tarea, el cuello de botella se dio al identificar al personal beneficiario que laboró en las IE ganadoras. Para realizar esta tarea, no se pudo contar con información suficiente y actualizada sobre las plazas de los docentes y directores registrados en la base de datos de NEXUS al 2013. Asimismo, esta limitación de los datos consignados en el sistema NEXUS se extiende a la tercera tarea, mediante la cual se calcula el presupuesto a transferir a las Unidades Ejecutoras, debido a que surgieron dificultades para identificar la ubicación actual de todos los docentes y directores beneficiarios del BDE porque en muchos casos los datos de NEXUS estaban desactualizados y no incorporaban todos los cambios de las plazas asignadas anualmente, este hecho conllevó a que el dinero correspondiente al pago del BDE se asigne a otras Unidades Ejecutoras o incluso a otros pliegos dificultando el pago y generando reclamos posteriormente.

Estos inconvenientes surgen debido a que en muchos casos las instancias locales, como la DRE o la UGEL, no actualizan con regularidad los sistemas de información con los datos administrativos de los docentes y directores, por tanto, fue difícil identificar al personal de las IE ganadoras y su ubicación actual utilizando únicamente dicha fuente de información. En los casos en los que no se tenía información suficiente en NEXUS, fue necesario recurrir a la información registrada en el SUP, debido a que el pago por planilla es un sistema que se utiliza con regularidad contiene información actualizada sobre el personal de las IE que no se había identificado mediante el registro de NEXUS<sup>31</sup>.

Por otro lado, en relación a la segunda tarea, también se evidenciaron dificultades para la identificación del grado docente registrado en el SIAGIE, esta información es un insumo necesario para realizar la asignación del monto que le corresponde a cada tipo personal de las IE ganadoras del BDE. Dentro de las IE ganadoras del grupo A y B, el 23% y el 29% del personal beneficiario, no contaba con registro del grado en el SIAGIE por lo que se les asignó el monto

---

<sup>30</sup> El cálculo del monto asignado depende de los siguientes criterios: (i) el grupo al que pertenece la IIEE (el Grupo A y B reciben un monto mayor al Grupo C); (ii) el percentil al que pertenece la IIEE de acuerdo al ranking de desempeño (las IIEE del top 25-35% superior reciben un monto equivalente a 2/3 del monto otorgado a las IIEE del grupo top 25% superior), y; (iii) el cargo del personal beneficiario en la IIEE (los directores y los docentes del aula sujeta a las evaluaciones de la ECE reciben un monto mayor al resto de docentes). Esta diferenciación también se hace extensiva a los docentes de acuerdo al grado al que atienden. Los docentes de grados inferiores al grado evaluado por la ECE reciben un monto equivalente al 75% y los docentes de grado superiores al grado evaluado reciben un monto equivalente al 50%. En el caso de las IIEE del Grupo C el monto es fijo e independiente del cargo o grado de enseñanza.

<sup>31</sup> Artículo 2° del Decreto Supremo 287-2014-EF

mínimo correspondiente a la clasificación de su IE<sup>32</sup>. De acuerdo a las entrevistas con los actores centrales encargados del SIAGIE, se identificó que el registro de este dato no es de carácter obligatorio y en muchos casos los directores de las IE optaron por omitirlo. Este hecho generó dificultades porque al no tener un registro completo del grado docente se generaron casos en los que se pagó un monto inferior al correspondiente y, en consecuencia, se generaron reclamos por monto incorrecto. De acuerdo al reporte de los reclamos recibidos por el equipo de la UFD, el 13.02% del total de reclamos sobre el BDE 2014 se debe al pago de montos incorrectos a los docentes y el 46.02% del total de reclamos se origina por el personal que no recibió el pago del BDE debido a que no contaba con un registro actualizado en el sistema NEXUS.

Estos cuellos de botella se relacionan directamente con el segundo supuesto de este componente, que asume que las UGEL registran y actualizan de manera adecuada y oportuna a información del personal docente y directivo en los sistemas del MINEDU. Sin embargo, de acuerdo a la evidencia recopilada en el trabajo de campo, este supuesto no se cumple porque los funcionarios de la UGEL, con excepción de Lima Metropolitana, mencionan que no cuentan con tiempo ni personal suficiente para mantener el registro actualizado.

*“Son tres, cuatro [personas] ahí, hay personas, pero no tanto que se abastecen también ellos en estos procesos, porque son varios procesos que tienen que atender al mismo tiempo”.*  
(Funcionario de UGEL 1)

Por un lado, el sistema NEXUS se actualiza generalmente en las UGEL y en algunos casos particulares en la DRE (por ejemplo, cuando la UGEL involucra la provincia o distrito capital del departamento los sistemas de registro de información se realizan en la DRE). Por otro lado, el SIAGIE también es un sistema que se actualiza a nivel local. El registro de datos en este sistema es responsabilidad de los directores de todas las IE, pero, dentro de las UGEL se designa un funcionario encargado de brindar apoyo técnico al personal de las IE para realizar el registro correctamente y en algunos casos realizan un proceso de verificación los datos registrados de acuerdo a los documentos presentados por las IE. El análisis detallado de los procesos detrás del registro de información es relevante en la medida que son actividades centrales para asegurar la efectividad y el logro de los objetivos de este componente y se ha identificado algunos espacios de mejora a partir de los hallazgos de campo.

Sobre el uso del sistema NEXUS, los funcionarios encargados de este sistema a nivel local tienen claras las pautas de sus funciones y mencionan que el proceso de actualización se realiza con bastante frecuencia.

*“Se va actualizando el sistema conforme llegan las resoluciones, llega la resolución entonces nosotros vamos actualizando los datos, a veces por ejemplo un profesor puede pedir licencia, también lo actualizamos ahí mismo.”.* (Funcionario de UGEL 2)

Sobre las principales dificultades vinculadas a la oportuna actualización de la información en el NEXUS, los entrevistados mencionan los siguientes puntos. Por un lado, existe mucha rotación de personal en las UGEL y por falta de capacitación a veces se registran mal los datos en el

---

<sup>32</sup> Información obtenida en base a los datos del Informe N° 086-2014-MINEDU/SPE-PLANMED sobre “Resultados de la selección de instituciones educativas y personal beneficiario del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar 2014”. Cabe mencionar que en dicho informe no es posible diferenciar la cantidad de docente sin registro de grado docente de los docentes de 1° a 6° grado.

sistema. Se indica que sí se ha recibido capacitaciones, pero los funcionarios recomiendan que esta capacitación sea anual porque siempre se dan cambios en el personal que está a cargo del sistema y es importante que las capacitaciones se repitan para el personal nuevo. Además, existe una gran proporción de directores que no hacen llegar la información requerida a tiempo para el registro del personal. Adicionalmente, como se menciona previamente, los especialistas tienen múltiples funciones y muchas veces no se dan abasto para mantener el sistema actualizado y a esto se suma que algunas regiones tienen mala señal de internet o el sistema se satura con frecuencia.

*“La principal dificultad es que a veces, también el desconocimiento de nuestros responsables que a veces no están bien capacitados, entonces registran mal, entonces ahí es el problema que a veces nos faltan las plazas o no están, ese es el problema”. (Funcionario de UGEL 3)*

*“Hay veces en que los docentes contratados no llegan a la institución y abandonan, como lo digo a veces no tenemos comunicación, vienen de dos meses, de tres meses, los directores recién informan y ahí al enterarnos recién le damos de baja.” (Funcionario de UGEL 4)*

Los funcionarios entrevistados mencionan los reclamos frecuentes que se vinculan con el BDE respecto al sistema de NEXUS se debe a registros de docentes que se realizan de forma incorrecta, estos docentes aparecen registrados en otra IE debido a errores en las resoluciones. Se dieron casos en los que los docentes permutan o renuncian y ese cambio no se había registrado en el sistema. Debido a estos errores en el registro se dieron casos en que se depositó el BDE 2014 a docentes que cumplían con los requisitos en los sistemas de información, pero cuya situación real era distinta y no debían ser acreedores del BDE 2014, sin embargo, los casos que se pudo identificar se regularizaron luego de enviar reportes a instancias centrales.

*“Cuando sueltan la relación del Bono Escuela la recepción, el pago, no coincide hay veces. Como el año pasado se ha implementado recién y recién se está revisando hemos tenido muchos problemas porque, como lo digo, [los docentes] no han sido registrados o hay veces ha pasado confusión, le hemos dado de baja. Eso se le informa al Ministerio.” (Funcionario de UGEL 4)*

En relación al sistema de SIAGIE, de acuerdo a los funcionarios encargados de este sistema en las UGEL, uno de los principales problemas que enfrentan los directores para realizar el registro de información de manera oportuna y correcta es el difícil acceso a internet en particular en zonas rurales. Muchos directores deben recurrir a la UGEL o visitar otros centros urbanos para acceder a este servicio para registrar la información pertinente. Además, la alta rotación de personal en las IE también se convierte en un inconveniente para el registro adecuado, de manera que los nuevos directores no están capacitados correctamente para utilizar el sistema. Finalmente, la falta de compromiso de los padres puede generar cuello de botella porque no cuentan con la documentación completa al momento de matricular a sus hijos.

*“Uno de ellos [dificultades] es en el caso los que son zonas rurales ¿no? Que para que ellos registren mayormente el SIAGIE se utiliza lo que es internet, entonces ellos en las zonas rurales no tienen acceso ¿no? Entonces ellos tienen que bajar los viernes, algunos al mes, algunos cada tres meses para que recién puedan estar registrados los datos en el sistema SIAGIE, entonces un poco eso atrasa para poder sacar las nóminas a tiempo.” (Funcionario de UGEL 6)*

*“Otro de los inconvenientes, ya este es un inconveniente que la misma institución tiene que solucionar, es de que los padres de familia no entregan las informaciones necesarias a la matrícula y el otro inconveniente mayor aún es el desconocimiento informático de los docentes.”*  
(Funcionario de UGEL 1)

Para solucionar estos inconvenientes, una de las funciones de los responsables del SIAGIE es brindar apoyo técnico a los directores. Sin embargo, en todas las entrevistas a dichos funcionarios señalan que sus múltiples actividades y la falta de personal impiden que brinden apoyo técnico oportuno a todos los directores y mucho menos realizar talleres de capacitación frecuentes.

Se indagó también respecto al registro del grado docente en el sistema SIAGIE. Los funcionarios de las UGEL encargados de monitorear el SIAGIE en Huánuco, Piura y Lima mencionan que el grado docente se registra con regularidad en la mayoría de los casos llegando a cubrir el registro de esta información al 90%. En otros casos, como San Martín y Loreto, mencionan que este registro se realiza con poca frecuencia, y solo llegan al 60% aproximadamente.

Con respecto a la confiabilidad de los datos registrados en el SIAGIE, todos los funcionarios entrevistados están de acuerdo con que es un sistema que los docentes o directores difícilmente pueden modificar o manipular. En San Martín señalan que en las IE donde consideran que la información no es real se hace una visita de inspección para verificar los datos registrados, si la información que dieron es falsa se abre un proceso administrativo. En Huánuco mencionan que este año se realizará una validación de datos de los docentes, directores y alumnos utilizando el DNI de manera que se evite registrar información falsa. En Lima, mencionan que los errores surgen principalmente porque los directores no saben usar el sistema y se equivocan al momento de realizar el registro de información, hace falta más capacitación, pero el personal de la UGEL no puede realizarla porque tienen mucha carga laboral.

*“Porque nosotros cuando creemos que no es real la información, llegamos a las escuelas donde tenemos dudas entonces allí se encuentra, por ejemplo, dice yo tengo en mi SIAGIE 15 alumnos, pero en la visita que le hace el racionalizador le encuentra con 5 o con 4 (...) entonces ya saben los directores que tienen que dar información real.”* (Funcionario de UGEL 8)

Finalmente, de acuerdo a los hallazgos de campo se ha identificado que gran parte de los directores conocen los documentos que se deben registrar en el sistema del SIAGIE, sin embargo, el 70%<sup>33</sup> de directores entrevistados declaran que tuvieron inconvenientes al momento de realizar el registro de información y recurren a la UGEL o alguna persona externa especializada en dicho registro. Asimismo, solamente el 65% de los directores entrevistados declara que realiza el registro del grado docente en el sistema del SIAGIE, en muchos casos incluso los directores no están enterados de que se debe incluir esta información. Las principales dificultades que los directores mencionan respecto al registro de información corresponden a los casos mencionados por los funcionarios de las UGEL, resaltando en zonas rurales el difícil acceso a internet y que los alumnos no cuentan con los documentos adecuados para realizar el registro oportuno. Es

---

<sup>33</sup> Es importante mencionar que los porcentajes presentados dentro de los hallazgos del estudio cualitativo son referencias para conocer las frecuencias de las respuestas de los directores y docentes de la muestra seleccionada para el trabajo cualitativo. Esta muestra no es representativa a ningún nivel de la intervención del BDE.

importante mencionar que a pesar de los inconvenientes que enfrentan, los directores están de acuerdo con que el registro de información en el SIAGIE es una responsabilidad que deben tratar de cumplir correcta y oportunamente y el 65% de los directores entrevistados está de acuerdo con que el BDE los incentiva para realizar un registro adecuado y oportuno.

Ante los cuellos de botella evidenciados en la segunda actividad de este componente, una de las estrategias propuestas para superar las limitaciones que dificultaron la segunda actividad de este componente es que, a partir de la entrega del BDE 2015, se contará con la participación de la DIGEDD para involucrar a las Unidades Ejecutoras en el proceso de validación del personal beneficiario de las IE seleccionadas para recibir el BDE según corresponda. De acuerdo al DS N° 203-2015-EF, la DIGEDD es *“responsable de la identificación del personal beneficiario y su respectivo cargo, así como de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos. Asimismo, es responsable de coordinar con las UGEL correspondientes, la validación de los citados requisitos, según lo establecido en la guía metodológica”*. Por tanto, a partir del 2015, la DIGEDD recibirá la lista de IE seleccionadas para recibir el BDE, identificadas por la UFD, y la remitirá a cada DRE y UGEL correspondiente para realizar el proceso de validación mediante el cual se identificará al personal de las IE seleccionadas, se verificará que este personal tenga 6 meses o más enseñando en la IE seleccionada y se validará el grado de enseñanza de todo el personal durante el año previo. Luego de un plazo de 15 días hábiles, las UGEL deberán remitir esta información a la DIGEDD para que ellos validen el requisito del vínculo laboral vigente y verifiquen las listas del personal incluido por las UGEL. Finalmente, se envía la lista del personal que deberá ser acreedor de recibir el BDE a la UFD, con esta información el equipo de la UFD inicia el proceso de asignación del monto a cada tipo de personal. Debido a los problemas enfrentados en el 2014, parece muy relevante el cambio en el proceso de tal forma de involucrar a la DIGEDD para la validación de personal a nivel local y buscar así reforzar el cumplimiento de los dos supuestos detrás de las actividades de este componente en su marco lógico. Se espera también que este procedimiento agilice las actividades de este componente, incentive a las instancias locales a tener registros actualizados del personal y se reduzcan las inconsistencias que surgieron en las entregas pasadas. Al momento de realizar el trabajo de campo, solo algunas de las Unidades Ejecutoras visitadas sabían de este cambio en el proceso debido a que esta responsabilidad recién se establece en la modificación de los lineamientos del BDE para el 2015 que se publicó el 25 de julio del mismo año mediante el DS N° 203-2015-EF, por lo que en el presente estudio solo se podrá incluir algunas percepciones de los actores locales involucrados sobre este cambio.

Los hallazgos de campo sobre el proceso de validación a nivel local para el BDE 2015 muestran que sólo algunos funcionarios declaran conocer que se ha establecido un mecanismo vinculado al registro de NEXUS para la validación del personal beneficiario del BDE. Los funcionarios mencionan que es un proceso importante porque hay algunas inconsistencias entre NEXUS y SIAGIE, al cruzar esas dos fuentes de datos se pueden identificar errores en el registro de información. Sin embargo, también expresan preocupaciones, por ejemplo, en Lima Metropolitana los funcionarios de la UGEL indican que no cuentan con datos suficientes sobre los grados de los docentes, estos datos se solicitan directamente a las IE, pero de 21 IE que dicha UGEL tienen bajo su jurisdicción solo enviaron datos 4 IE. En otros casos validaron con personal en campo para visitar todas las IE. Asimismo, en todos los casos consideran que 15 días hábiles no es tiempo suficiente porque es un proceso demandante, sugieren que el plazo se amplíe.

Finalmente, la tercera actividad realizada como parte de este componente es la elaboración de los Decretos Supremos para las transferencias del BDE, esta actividad también está a cargo de la UFD. A pesar de que no se ha identificado un cuello de botella que involucre directamente las labores de la UFD, es relevante mencionar que un potencial cuello de botella que podría retrasar esta tarea es el proceso de validación de datos de los beneficiarios realizado por el MEF. Para llevar a cabo la validación de datos se realiza un cruce de información entre la lista del personal beneficiario del BDE con la base de datos del AIRHSP<sup>34</sup> (registro de información del personal para el MEF), si el personal seleccionado para recibir el BDE no se encuentra registrado en dicho sistema, no se podrá realizar el pago correspondiente<sup>35</sup>. Este procedimiento puede tomar más tiempo del planificado y, en consecuencia, podría retrasar la aprobación del DS de transferencia y el pago del BDE en la fecha planeada inicialmente.

En conclusión, la identificación de beneficiarios es un componente clave por lo que es importante tomar medidas que busquen reducir los inconvenientes de los procesos de este componente que se observaron en la experiencia del 2014. El punto crítico de este componente es la clara deficiencia en los registros de información requeridos para la identificación de beneficiarios, vinculados principalmente con el sistema NEXUS y SIAGIE. Es necesario que se promuevan otras medidas, que están fuera de la responsabilidad de los encargados del BDE, para mejorar los sistemas de registro de información del MINEDU, tal como se viene haciendo con los Compromisos de Desempeño (CdD), otra herramienta de incentivos que implementa también la UFD<sup>36</sup>. Pese a que asegurar el registro de información sobre docentes y directores de manera oportuna y confiable no es uno de los objetivos específicos de los Compromisos de Desempeño, es importante mencionar que 6 de los 21 compromisos adquiridos por las DRE y UGEL para el 2016, se vinculan con el registro y actualización adecuada de la información que manejan las Unidades Ejecutoras de Educación vinculadas con el NEXUS, SIAGIE y PRONIED. Este tipo de estrategias complementarias pueden contribuir al logro de los objetivos del BDE, ya que no solo se mejora los registros de información, sino que también se promueve que desde las UGEL se de asistencia técnica oportuna a los directores respecto al uso de plataformas como el SIAGIE.

Adicionalmente, varios de los cambios mencionados para el 2015, como la validación de beneficiarios a nivel local, van en la dirección de solucionar las limitaciones listadas, pero aún es necesario evaluar si serán efectivas o suficientes para asegurar la fluidez de este procedimiento. En particular, parece necesario identificar medidas que garanticen la apropiación de

---

<sup>34</sup> Siglas del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público – AIRHSP en el que las Unidades Ejecutoras registran información de todos los funcionarios, directivos, servidores públicos, servidores civiles, pensionistas, personal contratado por contrato administrativo de servicios y otros. De acuerdo a la Directiva son materia de registro en el Aplicativo las acciones y conceptos que se ajusten a las disposiciones legales vigentes relativas a la administración de personal, remuneraciones, compensaciones económicas, entregas económicas, pensiones, entre otros (Directiva N° 001-2014-EF/53.01)

<sup>35</sup> Lamentablemente, a pesar de reiterados esfuerzos, no se logró concertar una entrevista con los encargados del MEF.

<sup>36</sup> Esta es una herramienta de incentivo que otorga recursos adicionales por el cumplimiento de determinadas metas educativas, con la finalidad de promover una gestión por resultados en el sector educación. Esta herramienta involucra a todas las UE de Educación de los Gobiernos Regionales y de Lima Metropolitana. Entre los compromisos considerados por el CdD 2016 relacionados con el registro de información se listan los siguientes: (3) Registro y actualización de encargaturas de dirección (DITEN). (7) Registro de las reasignaciones del personal docente en el Sistema NeXus (DITEN). (13) Cierre de año académico 2015 y aprobación de nóminas de matrícula 2016 en SIAGIE (UE). (14) Registro de información del escalafón para nuevos docentes nombrados (DITEN). (15) Registro y aprobación de ficha técnica de mantenimiento de locales escolares (2016) y de la declaración de gastos de mantenimiento (omisos 2014-2015) (PRONIED). (16) Registro de información sobre necesidades de reposición de mobiliario en las IIEE de EBR (PRONIED). Para mayor información revisar la página web [www.minedu.gob.pe/cdd](http://www.minedu.gob.pe/cdd)

responsabilidades a nivel local para que el proceso de validación de personal sea efectivo y permita superar los cuellos de botella de este componente. Una alternativa adicional para promover el cumplimiento adecuado y oportuno de esta tarea a nivel local podría ser incluir el proceso de validación del personal beneficiario como parte de los Compromisos por Desempeño de los próximos años.

#### 4.1.1 Análisis cuantitativo de la distribución del BDE 2014 y 2015

El objetivo de esta sección es analizar cómo se distribuyen los beneficios del BDE bajo la propuesta de identificación de beneficiarios y ver cómo los grupos establecidos para el ranking permiten que se dé una competencia entre IE comparables. En primer lugar, se analiza la distribución de los ganadores del BDE para identificar las características predominantes entre éstos comparados con la distribución de IE a nivel nacional, considerando la información disponible. Luego, se analiza que los criterios evaluados para el ranking se agrupen en un indicador que muestre suficiente variabilidad para poder discriminar a las IE con mejor desempeño dentro de cada grupo. Con este ejercicio se busca ver en qué medida el diseño de la estrategia para la asignación de beneficiarios brinda las mismas oportunidades de obtener el BDE a todas las IE. A continuación, se desarrolla cada punto en base un análisis cuantitativo de los datos vinculados al ranking del Bono Escuela, estos datos se complementan con el Censo Escolar 2014 y el Mapa de Pobreza 2013. Estos dos ejercicios son sólo una aproximación al análisis de la distribución del BDE y la variabilidad de los indicadores propuestos para el ranking, que se basa en la limitada información disponible a nivel censal, pero, será importante que estos ejercicios se repliquen en las próximas entregas para evaluar en qué medida estos primeros hallazgos se mantienen en el tiempo.

##### 4.1.1.1 Principales características asociadas a las IE ganadoras del BDE

La estratificación por grupos para el ranking del BDE se realiza en base a diversos criterios que se discutieron en la sección anterior (Grupo A, B y C de acuerdo a la disponibilidad de la ECE, DRE, UGEL y tipos de IE según corresponda) con la finalidad de asegurar que todas las IE tengan las mismas probabilidades de acceder los beneficios que ofrece el BDE.

Con el objetivo de dar algunas luces sobre la efectividad de este objetivo, es útil observar cómo se distribuyen los beneficios del BDE para verificar si estas distribuciones se concentran en algún tipo de IE de acuerdo a la información disponible. La estratificación del 2014 contó con 441 estratos, dentro de cada estrato se premia al 35% de IE que obtienen puntajes superiores en cada caso. El número de estratos en el 2015 asciende a 617 debido a que se incorpora en la estratificación del Grupo C el criterio de UGEL. La Tabla 1 muestra la distribución de IE ganadoras de acuerdo a diversas características consideradas entre los criterios para la formación de estratos del BDE frente a la distribución a nivel nacional.

**Tabla 1. Distribución de las IE ganadoras del BDE 2014 y 2015**

<i>Nacional</i>	2014		2015	
	IE nacional	IE ganadoras	IE nacional	IE ganadoras
Número de IE	29422	8376	29425	8397
Número de estratos	441		617	

Polidocente completo	25.0%	23.2%	25.0%	23.2%
Polidocente multigrado	42.0%	42.8%	41.4%	43.8%
Unidocente multigrado	32.9%	34.0%	33.5%	32.9%
Grupo A	46.3%	53.6%	41.2%	47.3%
Grupo B	4.2%	4.9%	4.4%	5.1%
Grupo C	36.7%	41.5%	44.2%	47.7%
No elegibles	12.8%	0.0%	10.2%	0.0%
Urbano	22.4%	21.1%	25.1%	23.3%
Rural	77.6%	78.9%	74.9%	76.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU).

En relación a la distribución de las IE ganadoras de acuerdo a los grupos (Grupo A, B y C), es posible observar que en el 2014 el Grupo A concentra la mayor cantidad de IE mientras que en el 2015 la mayor cantidad de IE se concentra en el Grupo C, lo mismo sucede con la distribución de IE por grupos a nivel nacional<sup>37</sup>. La razón detrás de este cambio en la distribución de los grupos parece vincularse a la aplicación de la ECE. De acuerdo a las entrevistas con la UMC, la ECE solo se aplica en IE que tienen más de cinco alumnos matriculados y registrados en el sistema, puede encontrarse casos en los que los alumnos matriculados se reducen de un año a otro, por tanto, dichas IE no están sujetas a la evaluación de la ECE y para la clasificación en grupos para el ranking del BDE pasa del Grupo A al Grupo C.

Por otro lado, de acuerdo a las demás características evaluadas, como el tipo (polidocentes completa, multigrado polidocente y unidocente) y el área geográfica en la que se ubican las IE, se observa que la distribución de los ganadores es similar a la distribución de todas las IE a nivel nacional. Este es un primer indicio de que el sistema del ranking del BDE permite que los beneficios se distribuyan de forma uniforme. Es relevante analizar también cómo se distribuye el BDE dentro de los estratos propuestos para el ranking dado que dentro de los grupos A, B y C pueden existir patrones de distribución diferentes.

La Tabla 2 muestra la distribución de las IE ganadoras y de las IE a nivel nacional dentro de los tres grupos construidos para el ranking del BDE, asimismo, se muestra el número de docentes y alumnos promedio, características de las IE para las que se dispone de información. Se observa nuevamente que la distribución de las IE ganadoras del BDE es muy similar a la distribución de las IE a nivel nacional de acuerdo a las diversas características propuestas. Además, respecto a las variables relacionadas con el tamaño de las IE encontramos que dentro de cada grupo para el ranking las IE ganadoras tienen un promedio de docentes y de alumnos similar al promedio de docentes a nivel nacional.

**Tabla 2. Distribución de las IE ganadoras del BDE 2014 por grupos**

<i>Grupos para el ranking</i>	<i>Grupo A</i>		<i>Grupo B</i>		<i>Grupo C</i>	
	IE nacional	IE ganadoras	IE nacional	IE ganadoras	IE nacional	IE ganadoras
Número de IE	13633	4493	1241	410	10789	3473
Número de estratos	392		25		24	

<sup>37</sup> La diferencias son estadísticamente significativas al 1%

Polidocente completo	40.8%	40.3%	23.3%	23.7%	1.0%	0.9%
Polidocente multigrado	49.3%	49.0%	70.9%	72.2%	28.7%	31.4%
Unidocente multigrado	9.9%	10.7%	5.8%	4.1%	70.1%	67.8%
Urbano*	35.0%	34.8%	8.1%	8.8%	4.5%	4.7%
Rural	65.0%	65.2%	91.9%	91.2%	95.5%	95.3%
Quintil 1 (más pobre)**	24.0%	24.1%	37.9%	37.8%	26.4%	26.7%
Quintil 2	21.8%	21.6%	27.5%	30.0%	24.3%	25.5%
Quintil 3	16.7%	16.3%	21.1%	22.2%	20.2%	19.6%
Quintil 4	19.5%	19.2%	10.6%	8.3%	16.5%	16.7%
Quintil 5 (más rico)	18.0%	18.8%	2.8%	1.7%	12.1%	11.3%
Número de docentes promedio	6.9	6.9	3.6	3.5	1.4	1.4
Número de alumnos promedio	137.0	139.6	70.7	68.7	15.7	16.3

\*Nota 1: La clasificación entre urbano/rural corresponde a la ubicación geográfica en la que se ubican las IE. Esta clasificación se obtiene del Censo Escolar 2014.

\*\*Nota 2: La clasificación entre quintiles de pobreza corresponde al ranking de distritos a nivel nacional de acuerdo a un indicador sobre las características socioeconómicas predominantes en dichos distritos, esta clasificación se obtiene de los Mapas de Pobreza 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 proporcionados por la UFD (MINEDU) e información de los Mapas de Pobreza 2013 (INEI).

Los expertos argumentan que es importante incorporar en el esquema de grupos las características socioeconómicas de los alumnos de las IE dado que son factores relevantes que condicionan los logros educativos porque representan el entorno directo en el que se desarrollan las capacidades de los alumnos. De hecho, en otros países como Chile, donde se ha implementado incentivos monetarios ligados a los logros educativos, se incorpora las características socioeconómicas de los alumnos de las IE como un estrato adicional del esquema de grupos para asegurar una competencia más justa donde las IE tengan las mismas posibilidades de acceder al bono. Sin embargo, para el caso peruano no se cuenta con este tipo de información para clasificar a las IE dentro del ranking establecido. Una alternativa para considerar las condiciones socioeconómicas en el esquema de grupos sería mediante una estratificación adicional a nivel de distritos aumentando la posibilidad de que los alumnos provengan de hogares que enfrentan condiciones similares. Este estrato adicional no se ha incorporado en el esquema debido a que complejiza demasiado el proceso de asignación dado que el número de estratos finales se multiplica y, en algunos casos, el número de IE dentro de cada estrato se reduce demasiado para realizar un torneo. Además, se considera que no es necesario incorporar distritos debido a que con la información disponible y de acuerdo a la estratificación de grupos actual el esquema permite distribuir los beneficios de manera uniforme evitando que el pago del BDE se concentre en un grupo de IE que se ubican se desarrollen en un entorno con mejores características socio económicas. Este argumento se refuerza con los resultados de las Tabla 1 y Tabla 2, donde se observa que la distribución de los beneficios no se concentra en ningún grupo en particular.

Para reforzar el argumento anterior, en la Tabla 3 se incluye información sobre los niveles socio económicos dividido por quintiles de los distritos donde se ubican las IE, aproximación, aunque imperfecta, más cercana al nivel de pobreza de los actores vinculados a las IE. Nuevamente se observa que la distribución de las IE ganadoras es similar a la distribución de las IE a nivel

nacional en todos los grupos analizados. Consideramos también útil analizar si las IE ganadoras y no ganadoras del BDE se concentran en algún tipo de distrito en particular, los resultados de este ejercicio se muestran en la tabla siguiente. En dicha tabla se muestra la distribución de IE de ganadoras y no ganadoras del BDE 2014 y 2015, a nivel nacional y por grupos, de acuerdo a los niveles socio económicos de los distritos.

A nivel nacional se observa que los beneficios del BDE favorecen a IE de todos los quintiles de pobreza, incluso alrededor del 50% las IE ganadoras en el 2014 y 2015 se ubica en los dos quintiles más pobres. Cabe mencionar que la distribución de IE entre los quintiles de pobreza es bastante similar (se observa una sola diferencia significativa a 10% en la comparación nacional). Adicionalmente, respecto a la comparación de IE ganadoras frente a no ganadoras dentro los grupos establecidos para el ranking del BDE, se observa que las distribuciones también son similares entre sí dentro de cada grupo. En la mayoría de los casos, la distribución de beneficios del BDE de acuerdo a los quintiles de pobreza no presenta diferencias estadísticamente significativas dentro de los grupos, a excepción de un par de casos en los quintiles superiores del grupo B y C en el 2014 (notar que esta diferencia disminuye en el 2015) y un caso en el quintil más bajo del grupo A en el 2015. En todos los casos mencionados, las diferencias sólo son estadísticamente significativas al 10%. Se repite este ejercicio a nivel de DRE y, nuevamente, no encontramos diferencias marcadas entre la distribución de los beneficios del BDE entre IE ganadoras e IE no ganadoras. En consecuencia, el análisis presentado ofrece evidencia de que la estrategia de asignación del BDE no incrementa ni disminuye las brechas de inequidad.

**Tabla 3. Distribución de IE ganadoras y no ganadoras del BDE 2014 y 2015 por quintiles de pobreza**

<i>Quintiles de pobreza</i>	2014				2015			
	Ganadores	No ganadores	Diferencia	p-valor	Ganadores	No ganadores	Diferencia	p-valor
<i>Nacional</i>								
Más pobres	25.8%	25.6%	0.002	0.675	25.9%	26.6%	-0.008	0.187
Pobres	23.6%	23.0%	0.006	0.256	23.0%	23.6%	-0.006	0.296
Intermedio	17.9%	18.6%	-0.007	0.193	19.3%	18.2%	0.011	0.031
Ricos	17.6%	17.9%	-0.003	0.612	17.2%	17.6%	-0.004	0.446
Más ricos	14.9%	14.7%	0.002	0.735	14.7%	14.0%	0.006	0.174
Total	8376	17287			8397	18022		
<i>Grupo A</i>								
Más pobres	24.1%	23.9%	0.001	0.854	23.6%	25.0%	-0.014	0.089
Pobres	21.6%	22.0%	-0.004	0.583	21.6%	21.8%	-0.002	0.820
Intermedio	16.3%	16.9%	-0.006	0.413	16.7%	15.7%	0.01	0.156
Ricos	19.2%	19.7%	-0.005	0.52	19.2%	19.3%	-0.002	0.819
Más ricos	18.8%	17.5%	0.013	0.063	19.0%	18.2%	0.008	0.309
Total	4493	9140			3968	8159		
<i>Grupo B</i>								
Más pobres	37.8%	37.9%	-0.001	0.972	39.6%	38.1%	0.015	0.598
Pobres	30.0%	26.2%	0.038	0.162	24.6%	24.6%	0.000	1.000
Intermedio	22.2%	20.6%	0.016	0.512	22.7%	20.5%	0.022	0.359
Ricos	8.3%	11.8%	-0.035	0.060	11.2%	12.3%	-0.011	0.584
Más ricos	1.7%	3.4%	-0.017	0.096	1.9%	4.6%	-0.027	0.016
Total	410	831			427	854		
<i>Grupo C</i>								
Más pobres	26.7%	26.2%	0.004	0.634	26.6%	27.0%	-0.004	0.661
Pobres	25.5%	23.8%	0.017	0.061	24.2%	25.1%	-0.009	0.271

Intermedio	19.6%	20.6%	-0.01	0.218	21.5%	20.2%	0.013	0.097
Ricos	16.7%	16.4%	0.003	0.658	15.9%	16.5%	-0.006	0.391
Más ricos	11.3%	12.5%	-0.012	0.080	11.7%	11.1%	0.006	0.319
Total	3473	7316			4002	9009		

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU) e información de los Mapas de Pobreza 2013 (INEI).

Por último, a pesar de que hasta la fecha del presente informe solo se han realizado dos procesos de asignación de beneficiarios, es interesante observar cómo cambia la distribución de los beneficios del BDE. En el 2014 se benefició a 8,376 IE y en el 2015 la asignación beneficiará a 8,397 IE a nivel nacional. A pesar de que se entregará el BDE 2015 a una cantidad similar de IE beneficiadas frente al 2014, analizamos si las IE ganadoras de estos dos años se mantienen o si las IE de la asignación del 2015 son nuevas. La Tabla 4 muestra los cambios en los resultados de la asignación del BDE entre los dos años analizados.

**Tabla 4. Cambios en los resultados de las IE ganadoras del BDE entre el 2014 y 2015 a nivel nacional y según grupos<sup>38</sup>.**

<i>Cambio en la distribución</i>	<i>Nacional</i>		<i>Grupo A</i>		<i>Grupo B</i>		<i>Grupo C</i>	
Total IE	29422							
Total IE elegibles	25663		13633		1241		10789	
No ganan ningún año	15100	58.80%	6233	45.70%	541	43.60%	5376	49.80%
Sólo gana BDE 2014	5958	23.20%	3405	25.00%	312	25.10%	2241	20.80%
Sólo gana BDE 2015	5946	23.20%	2907	21.30%	290	23.40%	1940	18.00%
Ganan BDE 2014 y 2015	2418	9.40%	1088	8.00%	98	7.90%	1232	11.40%

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU)

De acuerdo a los resultados de la tabla anterior, se observa que el 20% de IE a nivel nacional recibirán el BDE en el 2015 por primera vez. Solamente el 8% de IE ganadoras en el 2014 volverán a recibir los beneficios del BDE en el 2015 y el 51% de IE a nivel nacional no recibieron el BDE en ningún año. Estos patrones se repiten dentro de la clasificación por grupos establecidos para el ranking donde la mayor proporción de IE dentro de cada grupo no ha recibido el BDE en ninguna entrega y una proporción menor al 11% de IE recibirán el BDE por segundo año consecutivo. Estos hallazgos refuerzan el argumento sobre la efectividad de optar por esquemas estratificados sobre la base de los indicadores evaluados para distribuir los beneficios entre los distintos tipos de IE sin sesgar los resultados a un grupo de IE en particular. Será importante replicar este ejercicio en las próximas entregas con el fin de corroborar que esta efectividad se mantiene.

En conclusión, en base a los hallazgos del análisis realizado en esta sección se pudo ofrecer evidencia que la propuesta de estratificación por grupos para el ranking del BDE ha permitido una distribución uniforme de los beneficios de acuerdo a las características como el tipo de IE, el área geográfica, los quintiles de pobreza y de acuerdo al tamaño de las IE, de manera que las IE dentro los grupos establecidos para la elección de ganadores tienen oportunidades similares de

<sup>38</sup> Para esta clasificación se utiliza la estratificación de grupos del 2014. Esta estratificación cambia en la asignación del 2015, para la asignación del BDE 2014 se contó con 441 estratos o sub grupos, mientras que para la asignación del BDE 2015 el número de estratos asciende a 617 debido a que se incorpora en la estratificación del Grupo C el criterio de UGEL.

acceder al BDE. Adicionalmente, las estadísticas muestran que nuevas IE accedan a los beneficios del BDE en el 2015 corroborando que el sistema de asignación de beneficiarios permite que los beneficios del BDE no se concentren en un mismo grupo de IE.

#### 4.1.1.2 Análisis del indicador global para la asignación del BDE

Para complementar el análisis estadístico anterior se evalúa la variabilidad del puntaje del ranking final para la asignación del BDE. El indicador global para el ranking está compuesto por cinco indicadores para el Grupo A y B, y tres indicadores para el Grupo C, es importante que dentro de cada grupo los puntajes del indicador final sean suficientemente variables de manera que permitan discriminar adecuadamente entre las IE que compiten por el BDE. Al revisar los valores de los puntajes dentro de los Grupos A, B y C, observamos que sólo en el Grupo C se encuentran casos de empate exacto de los puntajes para el ranking, se observa que 40 de 10,789 IE tienen puntajes exactamente idénticos. Es hallazgo está relacionado con la poca variabilidad de los indicadores que componen el indicador global para este grupo en particular. Para mostrar que los indicadores propuestos muestran suficiente variabilidad para identificar a los que obtuvieron un mejor desempeño, analizamos la variabilidad de los puntajes del indicador final dentro de cada grupo y la variabilidad de los indicadores particulares a cada grupo, para lograr este análisis se utiliza los *coeficientes de variación*<sup>39</sup> en cada caso.

En relación al análisis de la variabilidad de los indicadores, a continuación, la Tabla 5, la Tabla 6 y la Tabla 7 muestran las principales estadísticas de los indicadores particulares a cada grupo del BDE, dentro de las cuales se reporta el *coeficiente de variación* para cada caso. Los coeficientes de variación de los indicadores del Grupo A muestran que los indicadores relacionados a los resultados de la ECE son los que tienen mayor coeficiente de variación en comparación con los demás indicadores que componen dicho grupo. Es importante notar que la variabilidad de los indicadores de la ECE supera en 50% aproximadamente a la variabilidad obtenida por los indicadores de retención y registro de información, este hallazgo es indicio de que la variabilidad del indicador final descansa sobre la distribución de los indicadores de la ECE. Este análisis se repite de la misma manera en el caso del Grupo B. Finalmente, cabe mencionar que los puntajes finales del Grupo A y B también tienen un coeficiente de variación menor al 0.5 en todos los casos, sin embargo, a pesar de este hecho, estos grupos cuentan con un puntaje que es el doble de variable que el indicador global del Grupo C para el BDE 2014 (se observa una mejora en el BDE 2015).

**Tabla 5. Principales estadísticas de los indicadores para el ranking del BDE 2014 y 2015 del Grupo A<sup>40</sup>**

Indicadores estandarizados	Observaciones	Media	Desv. Est.	Coeficiente de Variación
<i>BDE 2014</i>				
Variación ECE	13633	0.43	0.23	0.54
Puntaje ECE	13633	0.45	0.24	0.54
Índice de retención	13633	0.81	0.25	0.31

<sup>39</sup> Este estadístico se calcula en base a la desviación estándar como porcentaje de la media aritmética de cada sub indicador por separado y del indicador global y se distribuye entre 0 y 1 porque representa a la desviación estándar como porcentaje de la media aritmética, a menor valor del coeficiente de variación se deduce que la variable tiene menor variabilidad, un valor cercano a 1 indica mayor variabilidad en la distribución de la variable.

<sup>40</sup> Las estadísticas presentadas en esta tabla se construyen en base a la información de los indicadores estandarizados utilizados para realizar el ranking del BDE 2014 y 2015, esta información fue proporcionada por el equipo de la UFD (MINEDU) para evitar inconsistencias en el proceso de estandarización de dicha información.

Registro de información SIAGIE	13633	0.92	0.23	0.25
Indicador global	13633	0.52	0.17	0.33
<i>BDE 2015</i>				
Variación ECE	12127	0.43	0.24	0.56
Puntaje ECE	12127	0.45	0.24	0.53
Índice de retención	12127	0.85	0.25	0.29
Registro de información SIAGIE	12127	0.18	0.37	2.09*
Indicador global	12127	0.48	0.18	0.37

\*Notar que estos valores rebasan los rangos esperados para el coeficiente de variación (entre 0 y 1), es posible que tengan un comportamiento atípico o que estos indicadores no estén estandarizados.

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU)

**Tabla 6. Principales estadísticas de los indicadores para el ranking del BDE 2014 y 2015 del Grupo B<sup>39</sup>.**

Indicadores estandarizados	Observaciones	Media	Desv. Est.	Coefficiente de Variación
<i>BDE 2014</i>				
Variación ECE	1241	0.45	0.22	0.48
Puntaje ECE	1241	0.52	0.11	0.21
Índice de retención	1241	0.86	0.23	0.26
Registro de información SIAGIE	1241	0.93	0.24	0.26
Indicador global	1241	0.55	0.15	0.27
<i>BDE 2015</i>				
Variación ECE	1281	0.39	0.22	0.57
Puntaje ECE	1281	0.41	0.23	0.56
Índice de retención	1281	0.90	0.22	0.24
Registro de información SIAGIE	1281	0.21	0.39	1.89*
Indicador global	1281	0.46	0.16	0.35

\*Estos valores rebasan los rangos esperados para el coeficiente de variación (entre 0 y 1), es posible que tengan un comportamiento atípico o que se haya trabajado en base a datos no estandarizados.

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU)

Sobre los indicadores del Grupo C, la Tabla 7 muestra las estadísticas de los indicadores correspondientes al ranking del BDE para el grupo de acuerdo a la propuesta del 2014 y la variación de indicadores para el 2015<sup>41</sup>. Al analizar los coeficientes de variación de estos indicadores en el 2014, se observa que el indicador sobre el registro de información en el SIAGIE es el que tiene mayor variabilidad frente a los otros dos indicadores que componen el indicador global para este grupo. El indicador principal de este grupo que se refiere a la retención de estudiantes es aproximadamente 40% menos variable que los demás indicadores. El comportamiento del indicador de retención se mantiene en el BDE 2015. Adicionalmente, es importante notar que el coeficiente de variación del indicador global de este grupo para el BDE 2015 se duplica frente al coeficiente de variación del indicador global del BDE 2014, es probable que esto se deba a la inclusión del indicador sobre rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares mediante el sistema *Wasichay*.

<sup>41</sup> Recordemos que el indicador sobre el registro del grado del docente en el SIAGIE se sustituye por el registro de la rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Infraestructura Escolar mediante el sistema *Wasichay*.

**Tabla 7. Principales estadísticas de los indicadores para el ranking del BDE 2014 y 2015 del Grupo C<sup>39</sup>.**

Indicadores estandarizados	Observaciones	Media	Desv. Est.	Coefficiente de Variación
<i>BDE 2014</i>				
Índice de retención	10789	0.94	0.14	0.15
Registro de información SIAGIE	10789	0.92	0.24	0.26
Registro de grado docente	10789	0.22	0.39	1.81*
Indicador global	10789	0.86	0.12	0.14
<i>BDE 2015</i>				
Índice de retención	13011	0.94	0.18	0.19
Registro de información SIAGIE	13011	0.27	0.43	1.62*
Rendición de cuentas - Wasichay	13011	0.68	0.38	0.56
Indicador global	13011	0.73	0.18	0.24

\*Estos valores rebasan los rangos esperados para el coeficiente de variación (entre 0 y 1), es posible que tengan un comportamiento atípico o que se haya trabajado en base a data no están estandarizada.

Fuente: Elaboración propia con datos del BDE 2014 y 2015 proporcionados por la UFD (MINEDU)

Finalmente, al comparar la variabilidad del indicador global del grupo C frente a los demás grupos, se observó que en el 2014 el coeficiente de variación del indicador global del grupo C es más bajo en, aproximadamente, 50% frente a los coeficientes de variación de los demás grupos en el mismo año. Esta evidencia podría ser indicio de que el indicador global del grupo C en el 2014 permite discernir muy poco entre los puntajes alcanzados por las IE. Sin embargo, luego de optar por reemplazar el sub-indicador sobre el registro del grado docente por un nuevo sub-indicador basado en la rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares mediante el sistema *Wasichay*, lo que modifica la composición del indicador global del grupo C en el BDE 2015, se ha observado que el coeficiente de variación del indicador global de este grupo se incrementa en 10 puntos porcentuales y, a pesar de que el coeficiente de variación del indicador global es aún menor que los demás grupos, se ha logrado una importante mejora. Cabe mencionar que como se discute más adelante, parece necesario evaluar la inclusión de otros indicadores para este grupo que no sólo aporten mayor variabilidad, sino que también logren capturar el desempeño pedagógico y las prácticas de gestión para incentivar realmente los cambios de conducta de los actores locales de este grupo.

Algunos resultados del trabajo de campo pueden ser de utilidad para complementar el análisis anterior y evaluar la pertinencia de los indicadores, principalmente en el grupo C. De acuerdo a los hallazgos de campo, los docentes consideran que el indicador sobre la tasa de retención de alumnos es el único que se aproxima a las prácticas pedagógicas, sin embargo, cabe mencionar que no tienen claro el concepto que se mide exactamente pues hay mucha confusión entre la retención escolar<sup>42</sup> y mantener la tasa de matrícula todos los años. Adicional a este hallazgo, se ha encontrado que la deserción escolar no es un problema recurrente entre las IE del grupo C, principalmente por la presencia de programas como Juntos que promueven la asistencia escolar en la mayor parte de distritos de las IE del Grupo C. Respecto a la participación y responsabilidad de los docentes para modificar este indicador, en gran parte de los casos mencionan que si el docente es puntual, asiste regularmente a dar clases y tiene un buen trato con los niños y con los padres de la comunidad, los alumnos continuarán asistiendo a la IE. También indican que estas buenas prácticas de los docentes e incluso el rendimiento de los niños deberían ser directamente

<sup>42</sup> Tal como se describe anteriormente, el indicador es medido en base el ratio entre el número de estudiantes retirados sobre el número de alumnos en acta de evaluación restando los estudiantes trasladados o fallecidos

evaluadas para otorgar el BDE, sin embargo, como se discute previamente esta alternativa es inviable.

En conclusión, el ejercicio cuantitativo de la distribución del BDE 2014 y 2015 realizado en esta sección, corrobora que el diseño propuesto es efectivo para distribuir los beneficios del BDE entre los distintos tipos de IE de manera que el bono monetario no se concentra solamente en un grupo de IE que tienen características particulares más favorables. Asimismo, mediante el análisis de la distribución del bono monetario de acuerdo a los quintiles de pobreza se pudo mostrar que el BDE tampoco contribuye a ampliar las brechas de inequidad. Por otro lado, de acuerdo al análisis de los coeficientes de variación, se ha observado los indicadores vinculados con la ECE presentan bastante mayor variabilidad dentro de los indicadores incluidos en el indicador global para el Grupo A por lo que su contribución a la selección de IE de este grupo parece ser determinante (sumado al mayor peso en la construcción del indicador total). Lo mismo sucede con la dinámica de los indicadores del Grupo B. Respecto a los indicadores para el ranking del Grupo C, se ha observado que el indicador más importante para el indicador global en términos de los objetivos del BDE, la tasa de retención, tiene el coeficiente de variación más bajo. El hallazgo sobre la poca variabilidad de este indicador, sumado a las bajas tasas de deserción escolar en las IE Primarias, podría explicar la menor variabilidad del indicador global para este grupo y, en consecuencia, permite plantear la importancia de buscar indicadores adicionales que permitan evaluar el desempeño de los docentes y directores de estas IE.

#### 4.2 Componente 2: Difusión de beneficios del BDE

El proceso de difusión es el segundo componente del marco lógico del BDE. Este proceso es muy relevante en la medida que es el punto de partida para conseguir los efectos esperados de esta intervención. Como se discute en el tercer capítulo de este documento, uno de los supuestos del BDE es que los docentes y directores cambian sus prácticas pedagógicas y de gestión escolar al conocer los potenciales beneficios que recibirán si consiguen mejores resultados en los indicadores evaluados. Por tanto, para conseguir este cambio de conducta es necesario que los potenciales beneficiarios estén bien informados en base al proceso de difusión que debe comunicar los resultados del BDE, haciendo énfasis en los potenciales beneficios a los que pueden acceder todos los docentes y directores y lo que deben lograr para acceder a dichos beneficios. Para lograr el objetivo de este componente, el marco lógico del BDE propone una estrategia de difusión que se describe en el Cuadro 10.

**Cuadro 10. Descripción del Componente 2 de acuerdo al Marco Lógico del BDE**

	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Componente 2:</b> Difusión del BDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de espacios o eventos utilizados para difusión del BDE.</li> <li>• Porcentaje de docentes y directores que conocen el BDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros UFD</li> <li>• Semáforo Escuela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direcciones Regionales y áreas del MINEDU brindan espacios de difusión para el BDE.</li> <li>• Se dispone de presupuesto para financiar medios de difusión del BDE.</li> </ul>
<b>Actividades</b>	2.1. Participación en talleres en regiones. 2.2. Implementación de medios de comunicación del BDE.		

<b>Tareas</b>	<p>2.1.1. Gestionar espacios de difusión en el MINEDU y DRE</p> <p>2.1.2. Participación del personal de SPE en los espacios de difusión del BDE.</p> <p>2.2.1. Contratación de consultor para diseño y mantenimiento de la web de BDE<sup>43</sup>.</p>
---------------	---

De acuerdo a las entrevistas centrales, el equipo de la UFD es el encargado del desarrollo de las actividades y tareas de este componente. Además, de acuerdo a los supuestos del marco lógico, también se debe contar con la participación de las DRE en la medida que sea necesario que brinden espacios de difusión para el BDE.

Cabe mencionar que ante el corto tiempo que tuvo el equipo de la UFD para implementar este proceso, la estrategia de difusión fue muy limitada. Los lineamientos para llevar a cabo toda la estrategia del BDE se da el 22 de octubre del 2014 (con la aprobación del DS N° 287-2014-EF) y el despliegue de actividades debía llevarse a cabo antes de que finalice ese mismo año escolar, por tanto, sólo se contó con dos meses antes de que acabe el año escolar para desarrollar toda la estrategia. Debido a que mucho de este tiempo fue invertido en realizar el diseño e identificación de beneficiarios y organizar el proceso de pago, no se logró organizar un proceso de comunicación adecuado para difundir las características, condiciones y los beneficios del BDE 2014 entre los potenciales beneficiarios.

En relación a las actividades para la difusión del BDE, el Componente 2 plantea dos tipos de actividades centrales. En primer lugar, se propone participar en eventos o talleres en las regiones con el objetivo de difundir la estructura del incentivo y los criterios evaluados para acceder al BDE. De acuerdo a las entrevistas centrales, en estos espacios de difusión se planeó participar en eventos donde se reúnan los funcionarios de las DRE o las UGEL para explicar los procesos involucrados en el BDE, difundir los beneficios y absolver consultas sobre el BDE entre las IE bajo su jurisdicción.

Durante el 2014, el equipo de la UFD participó en: (i) Talleres regionales de las Comisiones de Gestión Intergubernamentales en Educación (CGIE); (ii) Talleres de capacitación para brindar Asistencia Técnica en el Marco de los Compromisos de Desempeño, y; (iii) Talleres organizados por las Oficinas de Coordinación Regional para directores de las UGEL. Estas actividades se realizaron entre octubre y noviembre de dicho año. Dentro del programa de estas actividades se otorgó un espacio para que el equipo de la UFD dé a conocer brevemente las principales características del esquema y los beneficios del BDE, además se pidió que esta información se traslade a los directores de todas las IE.

Asimismo, durante el 2015, la UFD indica que participó en los talleres organizados por la Dirección de Desarrollo Docente: “I Taller de Fortalecimiento del Sistema de Administración y Control de Plazas - NEXUS” en abril del 2015 donde se contó con la participación del personal encargado del sistema NEXUS que labora en cada UGEL a nivel nacional. Asimismo, en noviembre del 2015 participaron en la tercera ronda de todas las Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE) donde se informó sobre el BDE 2015 para primaria y

---

<sup>43</sup> En el 2015 esta tarea será reemplazada por la elaboración y distribución de material de difusión impreso y virtual.

BDE 2016 para primaria y secundaria, además se dio énfasis al rol de las UGEL en el proceso de otorgamiento del BDE y el manejo de reclamos para reforzar el proceso de pago del BDE 2015.

Sin embargo, estos esfuerzos de difusión enfrentan dos limitaciones. Por un lado, la mayoría de estos talleres se realizaron en los mismos meses en los que se entregaba el BDE y en periodos muy cercanos a la aplicación de la ECE de manera que es poco probable que esta difusión haya sido efectiva para incentivar algún cambio de conducta durante todo el año escolar que permita mejorar los resultados de la ECE de dicho año en las IE. Sumado a este hecho, en los primeros meses del 2015 hubo varios cambios en las autoridades locales a nivel nacional de manera que se dio mucha rotación de personal en las DRE y UGEL, este hecho limita los esfuerzos de difusión de manera que se reduce la probabilidad de que la información brindada en las capacitaciones sea transmitida de la forma correcta al personal de las instancias locales y las IE. A pesar de que reducir la alta rotación de personal no es responsabilidad de la UFD, se debe incorporar en los supuestos de las actividades de difusión para adoptar una estrategia que permita superar esta limitación.

A nivel local, con excepción de Lima Metropolitana, no se ha encontrado evidencia de que desde el MINEDU se hayan organizado eventos o talleres masivos donde participen funcionarios de las DRE o UGEL en los que se explique con detalle el esquema de la herramienta ni las condiciones y criterios de elección de beneficiarios durante el 2014. En consecuencia, los funcionarios de las DRE y UGEL tampoco tuvieron una participación activa en el proceso de difusión del BDE entre las IE que dependen de estas instancias. En Lima Metropolitana los funcionarios de las UGEL y la DRE indican que sí se dieron espacios de difusión promovidos por el MINEDU sobre las principales características de la herramienta pero que la difusión se centró en aspectos técnicos como el uso de NEXUS.

*“En UGEL sí, acá si, hubo reunión de los directores, a ellos se les informó, luego ellos acá nos informaron en una reunión que tuvimos. La reunión fue específicamente sobre el bono, para que sepamos, para que cuando vayamos a la institución educativa a verificar y los directores nos pregunten, podamos responder.” (Funcionario UGEL 5)*

*“No recuerdo que haya habido, se comentó, se hablaba que se iba a dar porque salió una norma en el Decreto Supremo, por eso se conocía ¿no? (...) Yo me he enterado justamente cuando los he leído.” (Funcionario DRE 1)*

Los funcionarios entrevistados también mencionan que a pesar de que no se dieron eventos de difusión de esta herramienta, en la mayoría de los casos ellos buscaron información sobre el BDE por iniciativa propia, sobre todo para poder entender los reclamos de los docentes y directores que surgieron luego de la primera entrega del BDE. Adicionalmente, dado que no se logró delegar ninguna responsabilidad concreta de difusión a nivel local, gran parte de los funcionarios de las DRE y UGEL entrevistados indican que no se dieron eventos de difusión entre las IE.

Por otro lado, la segunda actividad propuesta para el marco lógico implica un proceso de difusión de información relevante sobre el BDE y los resultados de la selección de beneficiarios a través de los medios de comunicación más utilizados. Respecto a esta actividad, si bien en el marco lógico sólo se plantea el diseño y mantenimiento de la web sobre el BDE, al llevar a la práctica estas tareas durante el 2014 se buscó desarrollar algunas actividades adicionales. Primero, de acuerdo a las entrevistas centrales, se diseñó la página web de acceso público con información

relevante y simple sobre todos los procedimientos del BDE, que incluye contenido como las etapas para escoger a los beneficiarios, los medios de pago y los resultados del Bono 2014. La página web estuvo habilitada a partir de agosto del 2014, antes de la entrega del BDE 2014. Luego, la difusión del BDE también se dio a través entrevistas difundidas por medios radiales, de prensa escrita y una entrevista televisiva

En relación a la efectividad de este proceso, se logró implementar la página web del BDE adecuadamente, de hecho, la mayoría de los docentes y directores entrevistados, así como los funcionarios de las UGEL y DRE indican que uno de los medios de información más utilizados para obtener información del BDE fue la página web. Sin embargo, esta página se convirtió en una fuente de información frecuentemente utilizada solo después de la entrega del BDE 2014. De acuerdo al reporte de visitas a la página web, entre agosto y diciembre del 2014 se registraron 83,565 visitas a la página web del BDE, el 64.6% del total de las visitas registradas provienen de usuarios nuevos (que entraron por primera vez a la página de BDE). Se observa también que a partir de noviembre del 2014 se dan los picos más altos de visitas a la página web del BDE, antes de dicha fecha la frecuencia de visitas fue notablemente menor<sup>44</sup>. Asimismo, el reporte de visitas a la página web entre agosto y diciembre del 2015 muestra que se registraron 2.6 millones de visitas de las cuales el 32.8% son usuarios nuevos de la página web del BDE y el 67.2% son usuarios recurrentes<sup>45</sup>. Nuevamente en noviembre se registran los flujos más altos de visitas, probablemente debido a la publicación de resultados del BDE y al pago del mismo.

*“Luego en el Facebook que se ha vuelto tan común apareció un videíto, unos slides que hay, entonces yo lo comparto en la página de la UGEL, pero antes de compartirlo tengo que leerlo ¿no? Tienes que enterarte para dar información fidedigna.” (Funcionario UGEL 6)*

*“Por el intermedio del correo electrónico (...) Es mejor, es mucho más rápido porque ir a la DRE o la UGEL no, no vamos con frecuencia. Por medios de comunicación como la televisión no todos ven. (...) cuando entramos al correo o al facebook nos enteramos con mayor rapidez.” (Docente de IE 10, Grupo A, Huánuco)*

De acuerdo a los datos presentados sobre las visitas a la página web del BDE y las declaraciones de los actores locales, se puede argumentar que esta herramienta de difusión es efectiva entre aquellos docentes, directores y funcionarios de las UGEL que utilizan herramientas informáticas y tienen acceso a internet. Sin embargo, a pesar de que se ha logrado construir una plataforma web con información adecuada para difundir el BDE, no se ha realizado un proceso claro de difusión de esta herramienta entre los potenciales beneficiarios de zonas rurales y de difícil acceso donde existen muchas limitaciones de acceso a internet o uso de herramientas informáticas, por tanto, la estrategia de difusión debe contemplar otras alternativas adecuadas para el personal de las IE ubicadas en estos contextos. Algunos docentes de áreas rurales señalan que la difusión a través de la página web del BDE puede ser completa, pero no es un medio adecuado porque difícilmente tienen contacto con medios de comunicación, no tienen acceso a plataformas de internet o tienen dificultades para manejar herramientas informáticas. Para los potenciales beneficiarios de zonas con difícil acceso a internet se puede optar por explotar más medios de comunicación masiva como la radio, además, se puede optar por distribuir información impresa

---

<sup>44</sup> Información obtenida del Informe de Estadísticas de visitas del espacio web “Bono Escuela 2014” proporcionado por la UFD (MINEDU).

<sup>45</sup> Información obtenida del Informe de Estadísticas de visitas del espacio web “Bono Escuela 2015” proporcionado por la UFD (MINEDU).

donde se detalle las principales características y beneficios del BDE, la información impresa puede repartirse desde las DRE y UGEL e incluso hacer llegar estos documentos a las mismas IE durante las visitas de monitoreo que las UGEL realizan con regularidad.

Por otro lado, desde la perspectiva de los docentes y directores a nivel local, la escasa claridad sobre la herramienta y la reducida información sobre los criterios de selección del BDE se deben en gran parte a la falta de una estrategia de difusión apropiada y oportuna hasta la fecha del trabajo de campo. La información sobre el BDE se difunde entre los docentes y directores a raíz de la primera entrega en noviembre del 2014. Antes de dicha entrega sólo se escucharon rumores y los actores locales hicieron caso omiso de esta información porque la consideraban falsa. Esta deficiencia en el proceso de difusión puede limitar los cambios de conducta de los actores locales.

Los docentes y directores de áreas urbanas mencionan que una de las fuentes de información más usadas fue la página web del BDE. Sin embargo, otros canales frecuentemente mencionados a través de los cuales se ha obtenido información sobre el BDE, son los comentarios de los colegas dentro de la IE e incluso de otras IE cercanas, en los espacios cotidianos o en las reuniones de capacitación.

Respecto a los medios de difusión preferidos, los docentes y directores sugieren que la información debería llegar mediante oficios a cada IE, también por correo electrónico y mediante afiches informativos ubicados en lugares concurridos como las UGEL o DRE, por emisoras de radio o canales de televisión locales.

*“Yo prefiero radiales, siempre se está escuchando por la Voz de la Selva, La Karibeña, así me enteraría más rápido. También UGEL porque ahí pregunto.”*  
(Docente de IE4, Grupo B, Loreto)

Finalmente, es importante mencionar que frente a las limitaciones de la implementación de este componente durante el BDE 2014, se han planteado varios cambios para las futuras entregas de esta herramienta. Estos cambios se dieron a partir de la segunda mitad del 2015, de manera que las actividades adicionales lamentablemente no se pudieron evaluar durante el trabajo de campo desarrollado en agosto y setiembre de 2015. Dado que la estrategia del 2015 se lleva a cabo en el segundo semestre de dicho año, el objetivo de estas actividades es apoyar el proceso de pago del BDE 2015 y difundir el BDE 2016. De acuerdo al informe sobre las nuevas estrategias de difusión desplegadas durante el 2015 se detallan las siguientes actividades:

- Se añadieron mensajes informativos sobre el BDE en las boletas de pago de todos los docentes y directores
- Se realizó el primer envío de mensajes de texto a los celulares de los docentes y directores en agosto de 2015 con información relevante sobre el BDE 2015 y un segundo envío en noviembre de 2015.
- En la segunda mitad del 2015 se difundió mensajes sobre el BDE en las redes sociales del MINEDU, de Perú Educa y otras, dicha difusión tuvo alto alcance entre los usuarios de dichas redes<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Reporte de métricas en redes sociales sobre el BDE, se realizaron 8 publicaciones y un video testimonial en Facebook entre el 1 de setiembre y el 13 de octubre (las publicaciones tuvieron un alcance de más de 208 mil usuarios)

- Se dieron entrevistas radiales y se publicaron notas de prensa en agosto del 2015<sup>47</sup>.
- Mayor participación en eventos con la presentación del BDE (CGIE, talleres de DITEN, entre otros)
- Se ha desarrollado materiales como afiches y trípticos, estos materiales también están disponibles en la página web pero principalmente se planea distribuir estos materiales físicos a nivel local. Hasta la fecha de cierre de este documento se ha distribuido 10 mil afiches y 30 mil trípticos a las IE a través de los monitores de “Semáforo Escuela”.
- Se está difundiendo información clave a nivel de DRE y UGEL como parte de los eventos de difusión de los Compromisos por Desempeño, principalmente el proceso de pago del BDE, pero, también se presenta información relevante sobre el esquema y los beneficios del BDE para los potenciales usuarios. Además, como parte de los compromisos por desempeño se delega la responsabilidad de difusión expresamente a las DRE para que difundan dicha información entre las IE bajo su jurisdicción. Con la difusión de estos compromisos y las responsabilidades de difusión delegadas a nivel local se espera tener un mayor impacto en el potencial personal beneficiario<sup>48</sup>.
- Se realizaron cambios en la página web del BDE como: (i) se publicó información general del BDE y los cambios correspondientes al proceso de entrega del BDE 2015 y BDE 2016, (ii) se creó una plataforma virtual de atención a los usuarios a través de la página web del BDE, (iii) se creó una herramienta de búsqueda para identificar a los ganadores del BDE de forma más simple, y; (iv) se incluyen videos testimoniales de docentes ganadores del BDE que también fueron publicados en las redes sociales.
- Se implementó una línea telefónica exclusiva (*call center*) para la atención de consultas de docentes, directores y funcionarios de las DRE o UGEL.

A manera de conclusión de la evidencia recogida, es claro que, durante el 2014, el proceso de difusión del BDE no pudo desarrollarse con éxito y este hecho conlleva a que los actores locales no tuvieron suficiente información de la estrategia detrás del BDE previamente a la entrega del bono. A pesar de que se participó en talleres a nivel local para difundir las características y los criterios de la herramienta, los funcionarios de las DRE y UGEL no contaban con suficiente información sobre los procesos y características del BDE, este hecho puede estar relacionado con la alta rotación de personal de dichas instancias locales a raíz del cambio de gestión durante el primer semestre del 2015. A estos se sumó que se ha utilizado muy poco la difusión por medios de comunicación masiva como radio o televisión. Esta es una potencial alternativa que se debe explorar más para difundir la herramienta. Al momento del trabajo de campo, más del 50% de entrevistados, entre docentes y directores, no percibían ningún intento formal de difusión de parte del MINEDU y había un consenso sobre la necesidad de un proceso de difusión sólido y detallado sobre el BDE.

En general, hizo falta desarrollar una estrategia de difusión más clara que permita cumplir con los objetivos planteados. Varios cambios se están planeando para las entregas del BDE 2015 y 2016, como el envío de mensajes de texto, la difusión por medios de comunicación como radio y

---

orgánicamente sumando todas las publicaciones, sólo el video testimonial tuvo 122 mil reproducciones), 6 tuits publicados entre 1 de setiembre y 11 de octubre (tuvo un alcance de 13 mil impresiones sumando todos los tuits), 6 videos testimoniales de casos en la costa, sierra y selva en Youtube (en total los videos tuvieron 14 mil visitas pero de los 13 minutos solo se logró un promedio de visualización de 4 minutos).

<sup>47</sup> La información del BDE se difundió por Radio Exitosa y las notas de prensa se difunde en periódicos como El Peruano, La República, Expreso, Diario Exitosa, Diario Karibeña, Diario La Razón, El Chino, Ojo y El Men en setiembre del 2015.

<sup>48</sup> Presentación “Pago Oportuno del BDE 2015” como parte de los Compromisos por Desempeño de las DRE.

periódicos y el uso de redes sociales que se espera contribuyan significativamente a corregir los problemas. Sin embargo, durante el 2015 estas actividades se están implementando en el segundo semestre del 2015, nuevamente en un periodo muy corto antes de la entrega del BDE y de la aplicación de la ECE 2015, de manera que se tiene pocos meses para generar cambios de conducta que puedan desarrollarse durante todo el año escolar a raíz de conocer el esquema de asignación y los beneficios del BDE. Además, falta aún una estrategia que también involucre más claramente a instancias locales como la DRE y la UGEL que están en constante comunicación con los docentes y también tener en cuenta tener una estrategia diferenciada para llevar información a las IE más alejadas y rurales donde el acceso de internet y medios de comunicación masivos son más limitados. La recomendación para llevar información al personal de las IE rurales y alejadas es proporcionar materiales físicos con datos relevantes para entender la estrategia del BDE. Un cambio importante del proceso de difusión del BDE 2015 es la distribución de trípticos y afiches a través de los monitores del “Semáforo Escuela”, sin embargo, también se debe asegurar que estos materiales lleguen a las IE que no reciben a dichos monitores. Una alternativa es tener estos materiales en las UGEL y las DRE, en lugares visibles para que los docentes y directores puedan acceder fácilmente a estos materiales y también se pueden distribuir los afiches y los trípticos en las actividades de monitoreo que realizan las UGEL para las IE que tienen bajo su jurisdicción.

#### 4.3 Componente 3: Cumplimiento y monitoreo del pago efectivo a los beneficiarios

El tercer componente se enfoca en el monitoreo del pago efectivo del BDE otorgado a los beneficiarios, sin embargo, cabe mencionar que este componente también involucra implícitamente el pago del BDE. El desarrollo de los procesos involucrados en el Componente 3 se detalla a continuación en el Cuadro 11.

**Cuadro 11. Descripción del Componente 3 de acuerdo al Marco Lógico del BDE.**

	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Componente 3:</b> Monitoreo del pago efectivo del BDE otorgado a los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de docentes con transferencia de BDE ejecutada por la UGEL.</li> <li>• Porcentaje de subcobertura y filtración de la intervención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Único de Planillas.</li> <li>• Registros UFD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las UGEL envían los reportes según lo dispuesto por el MINEDU.</li> </ul>
<b>Actividades</b>	3.1. Diseño de un Plan de Monitoreo. 3.2. Aplicación del Plan de Monitoreo.		
<b>Tareas</b>	3.1.1. Elaboración del Plan de Monitoreo e identificación de indicadores e instrumentos de información.  3.2.1. Ejecución del monitoreo mediante cruce del listado de beneficiarios y reporte de SUP. 3.2.2. Sistematización de reclamos y envío de respuestas relacionados al pago del BDE.		

Dado que este componente involucra implícitamente el pago del BDE, un supuesto adicional es que se realice con éxito el pago del monto asignado a los beneficiarios del BDE.

En base a las entrevistas con el equipo de la UFD, el diseño del BDE contempla que el pago a los beneficiarios se debe realizar a través de cada UGEL o DRE por medio del Sistema Único de Planilla (SUP). En base a esta plataforma, la Oficina de Tecnologías de la Información y

Comunicaciones (OTIC) desarrolló un aplicativo adicional que estuvo disponible en noviembre del 2014 (fecha en la que se debía realizar el primer pago del BDE) mediante el cual las UGEL o la DRE encargada podía realizar la transferencia del BDE junto a la remuneración de planilla correspondiente a noviembre de forma automática.

De acuerdo al marco lógico, el componente 3 está compuesto por dos actividades centrales. En primer lugar, se plantea el desarrollo de una estrategia de monitoreo del pago del BDE para asegurar que los beneficiarios efectivamente reciban los montos que les corresponde en cada caso. A pesar de que no existen documentos oficiales en los que se desarrolle un plan de monitoreo detallando, de acuerdo a las entrevistas con el equipo de la UFD, la estrategia propuesta durante la entrega del 2014 se basó en el cruce del listado de beneficiarios identificados por la SPE frente a los reportes del SUP sobre el uso del aplicativo para el pago del BDE durante el mes de noviembre.

La segunda actividad propuesta se basa en la revisión y sistematización de reclamos relacionados al pago del BDE. De acuerdo al diseño planteado, mediante esta actividad se debe identificar y responder a los reclamos relacionados a usuarios que no recibieron el pago o aquellos que recibieron el monto incorrecto. Esta última actividad de monitoreo está sujeta al supuesto respecto a la efectividad del sistema de atención a reclamos y consultas, de manera que sea posible identificar y canalizar adecuadamente los reclamos relacionados al pago del BDE desde las UGEL o las DRE para que se pueda realizar las respectivas acciones.

Para el cumplimiento de los objetivos de este componente es necesaria la participación de varios actores involucrados. A continuación, se describen las responsabilidades de dichos actores en este proceso:

- Los funcionarios de la UFD fueron los encargados de solicitar el aplicativo para el pago del BDE, dar seguimiento al proceso de implementación del aplicativo y monitorear el pago efectivo del BDE 2014 mediante la contratación de listas de beneficiarios y los reportes del SUP y sistematizando e identificando los reclamos vinculados con este proceso.
- Funcionarios de OTIC fueron los encargados de desarrollar un aplicativo que se adicione al SUP para el pago del BDE 2014. Su participación en el proceso consistió en desarrollar el aplicativo, dar asistencia técnica y soporte a los funcionarios de las UGEL o DRE, según corresponda, para que puedan utilizar el aplicativo sin inconvenientes y, por último, realizaron el pago del BDE a los beneficiarios ubicados en Lima Metropolitana.
- Funcionarios de la UGEL o la DRE fueron los encargados de manejar el SUP a nivel local y realizar el pago del BDE 2014 a los docentes y directores de las IE ganadoras. Además, deben recibir los reclamos vinculados al pago del BDE 2014 y, en caso de no poder atender a los reclamos, enviar el informe respectivo al equipo de la UFD.

El primer pago del BDE se realizó en noviembre del 2014, a partir de esta experiencia fue posible identificar algunas limitaciones desde la perspectiva de los actores involucrados a nivel central vinculados a este proceso. En algunos casos, el proceso de pago del BDE no se realizó utilizando el aplicativo desarrollado por OTIC, sino, se optó por medios alternativos de pago, sin embargo, de acuerdo a las entrevistas centrales mediante el proceso de monitoreo solo el 8% de las unidades ejecutoras no realizaron el procedimiento mediante los procesos establecidos por el BDE. Los medios de pago alternativos, como el pago por planillas manuales de las UGEL, no se registraron en el sistema y no se podía monitorear el cumplimiento de estos pagos a nivel central de acuerdo

al plan de monitoreo, generando la posibilidad de que se lleven a cabo prácticas perversas que condicionen el pago a los beneficiarios. De acuerdo al reporte de los funcionarios de OTIC, las razones por la que se optaban por medios alternativos de pago se debieron a dos tipos de inconvenientes. En algunos casos la transferencia del monto para el pago del BDE 2014 no llegó a tiempo a las UGEL, por tanto, les fue imposible realizar el pago en el mes de noviembre. Luego, para regularizar los pagos que no se realizaron en noviembre debido al retraso en las transferencias del Bono a las UGEL, se tuvo que recurrir a otros medios de pago alternativos debido a que la aplicación en el SUP se desactivó en el mes de diciembre. En otros casos, a pesar de que las UGEL recibieron la transferencia para el pago del BDE con el tiempo adecuado, optaron por realizar el pago por medios alternativos para simplificar el proceso o porque no sabían que debían usar el aplicativo del SUP.

*“Ha habido lugares que no lo han pagado, que lo han pagado después o que no lo han pagado en el concepto que salió tipificado que se debe pagar, lo han pagado como un reintegro ¿no?, entonces cuando querían evaluar nos dijeron, oye sabe qué, queremos ver a nivel nacional quiénes han pagado el bono entonces por ahí salieron, creo, como 15 lugares que se veía que no habían ejecutado el proceso del pago del bono.”*  
(Funcionario 5 - MINEDU)

A raíz de los inconvenientes listados anteriormente, se complicó el proceso de monitoreo que estuvo a cargo de la UFD y los encargados del SUP a nivel central (OTIC). El plan de monitoreo mediante el cruce del listado de beneficiarios y el reporte del SUP fue ineficiente dado que deja fuera los pagos realizados por medios alternativos y las UGEL no cumplen con enviar reportes que permitan verificar la distribución del BDE. En la experiencia del BDE 2014 fue necesario que los encargados del SUP respondan por estas inconsistencias y fue necesario comunicarse telefónicamente con todas las UGEL que no figuraban en el sistema para pedir explicaciones respecto a las inconsistencias del cruce de información.

Finalmente, con este proceso se vinculan algunos reclamos sobre el pago se dieron a raíz de la entrega de montos incorrectos del BDE 2014. Así, es muy probable que el pago de montos incorrectos a los usuarios se deba a que la información que registra la UGEL en el sistema NEXUS no se actualiza con regularidad o presenta graves inconsistencias, asimismo, puede haber inconsistencias o falta de registro del grado docente en la plataforma de SIAGIE. Por estas dos razones, a nivel central se realiza una asignación errónea. Superar este inconveniente requiere que el sistema de información tenga datos confiables validados a nivel local y sea actualizado con regularidad. En ese caso, al sistematizar la información de los reclamos se identificarían aquellos reclamos que se vinculan con irregularidades en el pago del BDE.

Es importante mencionar que varias de las limitaciones listadas responden al corto periodo que los actores de este proceso tuvieron disponible para implementar el sistema de pago y monitoreo. A pesar de que el procedimiento para realizar el pago era muy sencillo y se acoplaba fácilmente a las funciones regulares del personal de las UGEL a cargo del SUP, en el periodo asignado no fue posible dar la información adecuada a todo el personal responsable de estos procesos a nivel local. A pesar de la ausencia de capacitación, los actores locales responsables de realizar el pago de la BDE entrevistados manifestaron no haber experimentado inconvenientes serios relacionados con el pago del BDE. En los casos analizados existía consenso entre los funcionarios que manejan el SUP respecto a la facilidad de utilizar el sistema para el pago del BDE en el 2014 de forma

automática de acuerdo a los lineamientos establecidos a nivel central. En ningún caso se reportaron dificultades con el sistema de pago.

*“El pago del Bono Escuela el año pasado, eso ha venido ya seleccionado por el Ministerio. (...) El pago creo que ha venido directo a su cuenta, a su Multired, entonces muchos ya en diciembre cobraron, no sabía ni por qué estaba ese dinero ahí porque el Ministerio no hizo el documento de decirle, sabes qué maestro, te estoy dando esto por este motivo.”*  
(Funcionario UGEL 7)

*“Toda esa relación de los que han ganado nos han mandado a nosotros con nombre propio y esos han sido los ganadores del año 2013 y se ha pagado en el mes de noviembre del 2014. (...) No hubo ningún inconveniente porque ha sido normal, se ha pagado con un listado y con su presupuesto a todos en el mismo mes”* (Funcionario UGEL 3)

Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los docentes y directores que recibieron el BDE durante el 2014, se encuentra que gran parte de ellos reportan que han recibido el pago del BDE sin inconvenientes. Mencionan que el medio usual para recibir el pago correspondiente fue el SUP. Finalmente, la mayoría de los reclamos encontrados no se asociaban directamente a irregularidades en el proceso de pago del BDE sino a la falta de pago o al pago de monto incorrecto.

En conclusión, de acuerdo a la evidencia encontrada, este componente enfrenta pocas dificultades para llevarse a cabo correctamente. Los hallazgos respaldan que los mecanismos planificados para realizar el pago y el monitoreo son adecuados, aunque con algunas limitaciones presentadas en esta sección. Se espera que estos inconvenientes se vayan superando a partir de la mayor difusión de la estrategia y mediante la promoción del uso de la plataforma del SUP implementada para realizar los procedimientos vinculados a este componente.

Cabe mencionar que este proceso no ha sido modificado para la entrega del BDE 2015 ni 2016 y los actores involucrados en el procedimiento mantendrán sus funciones. Sin embargo, una contribución importante para las próximas entregas del BDE es que se ha hecho un esfuerzo para incluir un compromiso que incentive a las DRE a realizar y monitorear el pago oportuno del BDE 2015 al personal beneficiario en el marco de los Compromisos de Desempeño para las DRE en el 2016. Según el reporte del equipo de la UFD, para el proceso de pago del 2015 se ha mandado oficios con los listados de los ganadores a cada DRE para facilitar el proceso de pago y el monitoreo respectivo. La meta de cumplimiento de este compromiso es 95% en cada DRE, ya que se debe pagar el BDE a todo el personal beneficiario. Se busca que la DRE lidere el cumplimiento de este compromiso y coordine con el pliego del Gobierno Regional (GORE) y con las UGEL ejecutoras para cumplir las metas. Se espera que el incentivo que se intenta generar mediante los Compromisos de Desempeño contribuya a mejorar los procesos de este componente del BDE en las futuras entregas.

#### 4.4 Componente 4: Atención a consultas y reclamos sobre el BDE

Este último componente tiene la finalidad de recibir, canalizar y atender las consultas y reclamos que surjan a partir del BDE y, de acuerdo al diseño de esta herramienta, el equipo de la UFD es responsable de llevar a cabo este proceso. El componente es relevante en lo que respecta a las

consultas debido a que es necesario que los beneficiarios conozcan correctamente los mecanismos a través de los que se realiza la asignación y los beneficios del BDE para incentivar mejoras en las prácticas pedagógicas y de gestión ante la posibilidad de acceder al bono monetario. Asimismo, debido a la falta de consistencia entre las fuentes de información sobre la trayectoria y distribución del personal en las IE, la asignación y el pago del BDE puede realizarse de forma incorrecta generando reclamos de los potenciales beneficiarios, por lo que es importante que existan canales a través de los cuales se puedan realizar reclamos y que éstos sean atendidos correctamente y en un tiempo prudencial, de tal forma que la herramienta no pierda credibilidad ante los inconvenientes que surjan en la implementación. Los detalles de este componente se muestran en el Cuadro 12.

**Cuadro 12. Descripción del Componente 4 de acuerdo al Marco Lógico del BDE.**

	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Componente 4:</b> Atención a reclamos y consultas del BDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de consultas y reclamos recibidos.</li> <li>• Porcentaje de reclamos recibidos que sean considerados válidos.</li> <li>• Tiempo promedio de respuesta definitiva a reclamo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros UFD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los correos electrónicos y expedientes son canalizados a la UFD.</li> </ul>
<b>Actividades</b>	4.1. Recepción y sistematización de los reclamos y consultas. 4.2. Elaboración de respuestas a consultas y reclamos.		
<b>Tareas</b>	4.1.1. Recepción de los reclamos y consultas vía correo electrónico y expedientes. 4.1.2. Sistematización de consultas y reclamos según tipo. 4.1.3. Verificación de validez de reclamos en los sistemas de información del Ministerio de Educación.  4.2.1. Elaboración de respuestas de consultas y reclamos. 4.2.2. Envío de respuestas de consultas y reclamos a los solicitantes.		

Como se observa en el cuadro anterior, el Componente 4 incluye dos actividades centrales. En primer lugar, el equipo de la UFD es responsable de la recepción y sistematización de los reclamos y consultas, estas solicitudes llegaron a través del correo electrónico del BDE y mediante expedientes directos al MINEDU. Luego, como segunda actividad, a partir de la sistematización y de la verificación de la validez de los reclamos y consultas, se elabora las respuestas a las solicitudes pendientes para enviar mensajes a los solicitantes. Estas dos actividades se realizan bajo el supuesto de que los correos electrónicos y los expedientes son canalizados correcta y oportunamente al equipo de la UFD.

En relación a la primera actividad de este componente, fue posible identificar algunas dificultades específicas de este proceso a nivel central luego de la experiencia del BDE 2014. Por un lado, se recibió una gran cantidad de correos electrónicos con consultas y reclamos sobre diversos aspectos del BDE, por lo que el equipo de la UFD tuvo que invertir más tiempo del planificado para poder sistematizar y atender todas las solicitudes recibidas. Sería recomendable que se tomen en cuenta la efectividad de los otros componentes para que se pueda reducir la acumulación de reclamos en las próximas entregas del BDE 2015 y 2016 para acelerar la atención a reclamos en las próximas intervenciones. Asimismo, muchas de estas solicitudes podrían haber sido atendidas

por las instancias locales directamente. Dado que la UGEL y DRE tienen una participación incipiente en los procesos de BDE, muchas de las consultas que podrían ser resueltas con facilidad a nivel local son dirigidas a nivel central y la solicitud demora mucho más en ser atendida. En este punto cabe mencionar que de acuerdo a las modificaciones de los lineamientos para el BDE 2015 y 2016, mediante el Decreto Supremo N° 203-2015-EF, se incluyen labores de validación de información de los beneficiarios del BDE como una responsabilidad directa de las UGEL, por tanto, se espera que en las próximas entregas del BDE dichas instancias sean capaces de atender los reclamos directamente.

De acuerdo a los hallazgos de campo, los mecanismos más utilizados por los docentes y directores durante el proceso del BDE 2014 fueron el correo electrónico del BDE, a través de instancias locales como la DRE y la UGEL y directamente al MINEDU mediante oficios. Mediante el correo electrónico del BDE, los docentes y directores podían enviar sus consultas y reclamos a un buzón atendido por el equipo de la UFD. Estas consultas y reclamos recibieron una respuesta corta y automática en la que se indica que se analizará cada caso y recibirán respuesta en un plazo de 90 días, sin embargo, hasta la fecha del trabajo de campo estos reclamos no obtuvieron una respuesta definitiva ni se logró resolver el reclamo a pesar de que en algunos casos serán válidos. Adicionalmente, varios reclamos y consultas se realizaron a través de las UGEL y de las DRE, las que recogen las consultas y reclamos y las canalizan al nivel central (UFD) para solicitar una respuesta. Se mencionó también el Formulario Único de Trámite, oficios, libro de reclamaciones, etc., mediante los cuales se envían consultas y reclamos directamente al MINEDU. Los docentes y directores prefieren realizar una solicitud directamente con el MINEDU, considera que es el proceso más efectivo porque no tiene que pasar por otros filtros de instancias locales.

Respecto a la sistematización de reclamos sobre el BDE, entre noviembre del 2014 y marzo de 2015, el equipo de la UFD recibió alrededor de tres mil registros de consultas y reclamos relacionados a la asignación y entrega del BDE a nivel nacional<sup>49</sup>. De dicho número, los reclamos que contaban con un sustento documentario se pueden categorizar en tres tipos:

- Directores de IE seleccionadas que no fueron beneficiarios del BDE porque su plaza en NEXUS figura como director de nivel secundaria a pesar de que el cargo aplica también a nivel primaria. Estos casos no pudieron ser resueltos porque escapa a los lineamientos establecidos en el 2014. (Este tipo de reclamo se denomina “No director”)
- Docentes de IE seleccionadas que no fueron beneficiarios del BDE. La principal razón por la que se les omitió es que no se contaba con información de estos docentes en el sistema de información de plazas NEXUS. (Este tipo de reclamo se denomina “No docente”)
- El monto abonado es menor que el que corresponde al cargo/grado de enseñanza del docente y/o director. La raíz de este reclamo puede ser la falta de información validada sobre el grado o cargo que tiene el personal beneficiario del BDE. (Este tipo de reclamo se denomina “Monto Bono Director” y “Monto Bono Docente”)

Partiendo del análisis de los reclamos sobre el BDE 2014, el equipo de la UFD identificó también otras irregularidades adicionales en la asignación del monto de otras IE ganadoras y, por tanto, podrían generar reclamos adicionales. Este tipo de irregularidades estarían estrechamente vinculadas a casos de IE que han sido seleccionadas para el BDE y que cuentan con personal

---

<sup>49</sup> Información citada del Informe N° 0023-2015-MINEDU/SPE-OPEP-UFD emitido en mayo del 2015.

docente o directivo que no ha recibido el pago del BDE correspondiente debido a que por temas operativos no se pudo identificar si cumplían con los requisitos establecidos en el DS N° 287-2014-EF. De acuerdo al informe de reclamos, se identificaron tres tipos de irregularidades adicionales que parten de los reclamos listados previamente y que podrán ser mejor atendidos en las próximas entregas del BDE:

- Personal docente o directivo que fue identificado posteriormente como beneficiario del BDE pero que no pudo ser identificado en los registros de NEXUS enviados por la DIGEDD a diciembre de 2013. Luego de la publicación del DS para pagar la transferencia se identificaron 891 docentes y directores que cumplen con los requisitos establecidos para recibir el BDE, este personal pertenece a 364 IE. (Este tipo de reclamo se denomina “Docente no NEXUS”)
- IE seleccionadas no contaban con personal docente y/o directivo registrado en el sistema NEXUS al momento de determinar a los beneficiarios. Son 85 IE seleccionadas cuyo personal no fue ubicado en los registros del NEXUS a diciembre del 2013. (Este tipo de reclamo se denomina “IE no NEXUS”)
- IE integrada seleccionada donde no se ha podido otorgar el BDE al director (Este tipo de reclamo se denomina “IE integrada”): A pesar de ejercer el cargo de director de una IE de primaria, su plaza o contrato puede estar registrada en NEXUS en el nivel secundaria. Se identificó que de las 870 IE integradas se han identificado 431 directores de secundaria que cumplen con dichas funciones también para el nivel primaria.

De acuerdo a la información presentada sobre la sistematización de reclamos, cabe mencionar que es recurrente que el origen de los reclamos sistematizados responde a irregularidades en el registro de información del sistema de administración de plazas NEXUS y la falta de datos sobre el grado asignado a los docentes. De acuerdo a los reportes de sistematización de reclamos sobre el BDE 2014, el 46% del total de reclamos corresponde a irregularidades en el registro de plazas del sistema NEXUS. El origen de estos reclamos respondería a la falta de información consistente y actualizada sobre el registro de la trayectoria de los docentes y directores, cuello de botella que impide que se realice el proceso de selección de beneficiarios correctamente, lo cual a su vez origina las irregularidades en el pago del monto del BDE. Esta evidencia debe tomarse en cuenta para mejorar los procesos de selección de beneficiarios y de pago, así como para reducir el número de reclamos presentados en las futuras entregas del BDE.

Por otro lado, resulta relevante realizar una revisión de los reclamos recibidos de acuerdo a los grupos clasificados para la selección de beneficiarios del BDE para verificar que los distintos tipos de reclamos no se concentran en algún grupo en particular, este análisis se presenta en la Tabla 8. Mediante este ejercicio es posible observar que la mayor parte de reclamos provienen de IE que pertenecen al Grupo A. Sin embargo, de acuerdo a los hallazgos del trabajo de campo, ello no se debe a menos problemas en el Grupo B y C sino a mayor desinformación. Los docentes y directores de estos dos últimos grupos están menos informados sobre el BDE, además, en el caso del Grupo C, el personal no beneficiario considera que el pago de este bono está ligado a los resultados de la ECE, por tanto, los docentes y directores indican que no realizaron ningún reclamo ni consultas respecto al BDE porque no están sujetos a dicho beneficio. Estos argumentos explicarían la menor cantidad de reclamos provenientes de docentes y directores del Grupo C y Grupo B.

**Tabla 8. Sistematización de reclamos recibidos sobre el BDE 2014 según tipo de reclamos y por grupos.**

Grupos	Top 35	Total reclamos		No docente		No Director		No NEXUS	
		Reclamos	%	Reclamos	%	Reclamos	%	Reclamos	%
Grupo A	4,584	862	19%	284	6%	227	5%	220	5%
Grupo B	423	22	5%	4	1%	5	1%	12	3%
Grupo C	3,808	175	5%	33	1%	9	0%	132	3%
Total	8,815	1,059*	12%	321	4%	241	3%	364	4%

\*Conteo de IE con al menos un reclamo

Grupos	Top 35	Total reclamos		Monto Docente		Monto Director	
		Reclamos	%	Reclamos	%	Reclamos	%
Grupo A	4,584	862	19%	212	5%	124	3%
Grupo B	423	22	5%	0	0%	1	0%
Grupo C	3,808	175	5%	0	0%	3	0%
Total	8,815	1,059*	12%	212	2%	128	1%

\*Conteo de IE con al menos un reclamo

Es importante mencionar que este proceso de sistematización de reclamos ha contribuido a la identificación de debilidades o vacíos en el diseño de la herramienta, que a su vez permitieron realizar ajustes y proponer cambios para las próximas entregas del BDE. A manera de ejemplo, los reclamos por la falta de pago al personal directivo de las escuelas integradas y los mecanismos alternativos para reconocer a las IE con alto rendimiento educativo de forma sostenida son modificaciones en el diseño del BDE que se implementarán en los lineamientos del 2015 y 2016 y que surgen a raíz de la atención a reclamos realizados en el proceso del 2014. En las IE integradas labora un único director para Educación Primaria y Secundaria, y, en el proceso de pago del BDE 2014, no se entregó el bono a este tipo de directores. Sin embargo, en el pago del BDE 2015 y 2016 se entregará el bono a los directores de las IE integradas debido a que, en la práctica, sus labores sí se vinculan con la Educación Primaria. Asimismo, varios reclamos provienen de IE de alto rendimiento cuyos resultados de la ECE son superiores al promedio en varios años, el personal de estas IE considera que el esquema propuesto es injusto para su desempeño debido a que es difícil conseguir un incremento del indicador de superación dado que los resultados de sus alumnos son constantemente altos. Ante estos casos, en los lineamientos del BDE 2015 se plantea premiar directamente a las IE que cuenten con alto rendimiento en este indicador de forma sostenida, a nuestro criterio esta estrategia es adecuada para resolver el problema planteado dado que busca continuar motivando a este tipo de IE con el BDE sin penalizarlas por alcanzar los mejores resultados de forma sostenida.

El trabajo de campo permitió corroborar algunos de los temas planteados anteriormente a partir de los reportes oficiales. Entre los hallazgos comunes se encuentra que la razón más frecuente de los reclamos se debe al pago indebido o la falta de pago del BDE que se vincula más con el proceso de asignación que se realiza a nivel central, mas no a irregularidades de pago por parte de la UGEL o DRE o a otras limitaciones que surjan a nivel local. La respuesta de las instancias locales fue que, debido a la falta de información para atender las solicitudes, los reclamos se canalizaron a nivel central. Asimismo, en todos los casos se recibió una respuesta en un rango de tiempo de 15 días a un mes, pero cabe mencionar que la respuesta del MINEDU no dio ninguna solución concreta que permita regularizar los pagos incorrectos. A pesar de que se propuso enviar una respuesta definitiva en un plazo no mayor a 90 días, no se pudo cumplir con este ofrecimiento debido a que los reclamos válidos requerían solicitar un presupuesto adicional para regularizar

los reclamos y hubo muchas demoras para la aprobación de dicha solicitud. Cabe mencionar que en mayo 2015 se aprobó la ley en materia educativa N° 30328, cuya 7ma disposición complementaria final permitió regularizar el pago a los reclamos procedentes sobre el BDE 2014. Para la aprobación de los pagos pendientes, la DIGEDD debía llevar a cabo una validación nominal de todos los reclamos con documentación sustentatoria, la resolución de dichos casos por la DIGEDD se dio en setiembre de 2015. A partir de ello recién se dio inicio a la preparación del DS correspondiente para realizar las transferencias y atender el pago de los casos procedentes en el mes de noviembre de 2015. Sin esta validación no era posible enviar una respuesta definitiva a los beneficiarios. En consecuencia, a pesar de que la UFD ha estado trabajando en la aprobación del presupuesto necesario para resolver algunos reclamos en la entrega del BDE 2014, hasta la fecha del trabajo de campo (agosto-setiembre 2015) no se enviaron respuestas oficiales a los actores locales para informar sobre el estado de estos reclamos.

Sobre la atención de consultas, los funcionarios de la UGEL mencionan que debido a la poca información relacionada con el BDE que manejan, ellos no fueron capaces de atender las consultas sobre el BDE directamente. El procedimiento usual se limitaba a direccionar las consultas al MINEDU o sugerir que realicen la consulta directamente a través de la página web del BDE. Este hecho también se vincula con la alta rotación del personal que labora en estas instancias, el constante cambio de personal impide que la información y las capacitaciones sobre el BDE se afiancen para dar respuesta a las demandas locales. Asimismo, respecto a la atención a reclamos, la labor de las UGEL se limita a recibir los reclamos y enviarlos al MINEDU, mencionan que en dichas instancias locales no se puede resolver los reclamos dado que ellos no están involucrados con el proceso de asignación del BDE.

*“¿Reclamos sobre los bonos? Problema de destaque y problema de contratados nuevos ha sido el problema. Un destacado y ubicado, por ejemplo, el año pasado han estado en un colegio que de repente no ha sido acreedor del bono, pero el siguiente año sí está en un colegio donde que sí ha sido acreedor del bono y a todos le han dado menos a él. No teníamos forma de cómo solucionar porque no teníamos la información pues. (...) El docente ha tenido que comprender porque el proceso no lo hacemos nosotros directamente.” (Funcionario UGEL 7)*

En algunos casos los funcionarios de las DRE y UGEL mencionan que a raíz de los reclamos y consultas que surgieron luego de la entrega del BDE 2014, surgió la necesidad de buscar más información sobre el BDE para orientar a los docentes y directores que se acercaron a estas instancias para solicitar información. Este hecho es indicio de que hace falta delegar responsabilidades claras a las instancias locales para que se informen y cuenten con información suficiente para resolver las consultas y los reclamos en las instancias locales como primera opción.

Muchas de las limitaciones listadas anteriormente pueden corregirse estableciendo un canal claro para atender consultas y reclamos involucrando como primera instancia de atención a las UGEL y DRE, de manera que se pueda agilizar los procesos establecidos en el diseño original. Será necesario que se delegue responsabilidades directas, se informe y capacite al personal de estas instancias locales para que tengan la capacidad de responder adecuadamente a estas solicitudes sin recurrir necesariamente a instancias centrales.

Finalmente, respecto a la perspectiva de los docentes y directores, alrededor del 15% de docentes o directores que pertenecen a la muestra identificada para el trabajo de campo ha presentado algún reclamo o consulta relacionado con el BDE. Este hecho es consistente con el reporte de reclamos

en el cual, con excepción de Lima, las regiones visitadas presentan un porcentaje muy bajo de reclamos en relación al total de personal beneficiario. En todos los casos se registra menos del 11% de reclamos en relación al total de beneficiarios en cada región<sup>50</sup>. Por otro lado, los docentes y directores no identifican mecanismos de reclamo directamente vinculados al BDE, pero estos actores sí tienen claros los mecanismos usuales para hacer cualquier tipo de reclamo en general. Señalan que utilizan los medios más usuales para realizar consultas y reclamos, es decir a través de la UGEL, directamente al MINEDU o mediante la página web del MINEDU. Los docentes y directores que se informaron sobre la herramienta o que recurrieron a la UGEL o DRE para solicitar información sobre el BDE utilizaron el correo del BDE como medio para enviar sus consultas o reclamos directamente a nivel central.

*“He ido a consultar a la UGEL porque mi centro educativo no ha salido ganador, (...) Nulo, no tuve respuesta, porque los especialistas tampoco saben nada. Me dijeron no sé nada de eso, vaya a la región, pero igual no saben nada.” (Docente de IE5, Grupo A, Loreto)*

La mayoría de estos reclamos recibió una respuesta corta estándar de parte del MINEDU, pero ningún docente o director reporta haber logrado resolver el reclamo ni mucho menos regularizar el pago pendiente. Los docentes y directores que realizaron reclamos se muestran resignados ante estas situaciones porque no tienen claro el proceso de selección de beneficiarios. Los propios docentes concluyen principalmente en los casos de Ayacucho y en Lima que estos problemas pueden estar vinculados a la alta rotación de docentes y al irregular registro de datos de los docentes en el sistema (algunos docentes estaban registrados en otras IE donde trabajaron en el pasado). En Huánuco y en Piura mencionan que muchos docentes también son contratados de manera informal, sin conocimiento del MINEDU, por tanto, a pesar de que la IE ganó el BDE los docentes con estas modalidades de contrato no reciben el monto correspondiente a su cargo.

En conclusión, este componente ha presentado pocas debilidades en cuanto a la actividad de sistematización de solicitudes y al envío de respuestas a las consultas y reclamos presentados en el 2014. Sin embargo, la crítica en este componente surge a raíz de que la respuesta general que se envió a los actores locales sobre los reclamos que presentaron fue corta y no contenía información suficiente para explicar los procedimientos que se estaba realizando para atender efectivamente a dichos reclamos. Tampoco se dio una respuesta definitiva a los actores locales para anunciar que algunos de estos reclamos serían resueltos a favor del personal de las IE ganadoras. A pesar de que en muchos casos se había identificado solicitudes de reclamos válidas, que posteriormente fueron aprobadas por la ley N° 30328 y que podrán ser atendidas en noviembre del 2015, hasta el momento del trabajo de campo, no se ha comunicado nada sobre el estado de dichos reclamos dejando en incertidumbre a los usuarios. Por otro lado, cabe mencionar que a partir de los cuellos de botella de otros componentes y debido a que ésta fue la primera intervención del BDE, se ha generado una gran cantidad de reclamos y consultas que generaron una carga de trabajo adicional a la UFD para sistematizarlos y atenderlos. Sobre este punto, lo importante es centrarse en identificar las principales causas de estos reclamos, como la falta de información actualizada sobre las plazas de los docentes y directores en NEXUS o la falta del registro del grado docente en SIAGIE, para mitigarlas durante el proceso del 2015 y 2016 de manera que se pueda reducir el número de reclamos en las próximas entregas, tal como ha venido haciendo la unidad encargada. Así, se espera que los cambios planteados para la entrega del BDE

---

<sup>50</sup> 8% en Ayacucho, 9% en Huánuco, 38% en Lima, 4% en Loreto, 11% en Piura y en San Martín de acuerdo a la sistematización de la UFD.

2015 y 2016 permitan lograr mejoras en todo el sistema del BDE de manera que se evite la acumulación de reclamos. Asimismo, involucrar a las DRE y UGEL mediante el proceso de validación de beneficiarios y mediante los Compromisos de Desempeño son actividades que permitirán que estas instancias cuenten con mayor información sobre el BDE y logren participar más en las actividades propuestas en este componente para agilizar los procesos de este componente y reducir el número de consultas y reclamos que se envían a nivel central.

## **5. Percepciones y cambios de conducta a partir del BDE**

En este capítulo se analiza, a partir de los resultados del trabajo de campo, los conocimientos, las percepciones y los principales cambios de conducta de los docentes y directores que surgen ante la posibilidad de acceder a los beneficios del BDE. Estos hallazgos son particularmente relevantes en la medida que permiten contrastar lo discutido sobre el diseño del BDE en los capítulos anteriores con lo que está ocurriendo a nivel local. Se debe considerar que el trabajo de campo realizado en el marco de este estudio se llevó a cabo entre agosto y setiembre del 2015 y que hasta dicha fecha la UFD aún no había implementado la estrategia de difusión del BDE 2015 en su totalidad. Sin embargo, y aunque no como parte de una estrategia de difusión, algunos actores locales pudieron tener alguna información sobre el BDE 2015 en base a otras fuentes de información como: (i) la ley 30281 sobre el presupuesto público 2015, que fue publicada el 4 de diciembre del 2014, en la cual se autoriza la transferencia del presupuesto necesario para llevar a cabo el BDE 2015 y 2016; y, (ii) mediante las respuestas a los reclamos y consultas sobre el BDE 2014 que hacían referencia a la existencia del BDE 2015. Por tanto, al momento del trabajo de campo era posible que al menos un grupo de los actores locales tengan conocimiento de las próximas entregas del BDE.

Por tanto, el presente capítulo primero analiza en qué medida los actores locales conocen los detalles del BDE, es importante que los docentes y directores tengan claridad respecto a la estratificación por grupos, los criterios evaluados y las escalas diferenciadas, de manera que el incentivo funcione de la manera esperada en el diseño. Luego, se analiza la percepción de los docentes y directores sobre los criterios evaluados para el ranking del BDE, poder identificar si estos criterios son adecuados para medir el desempeño pedagógico y de gestión de las IE desde la perspectiva de los actores locales es crucial para identificar los cambios de conducta que experimentan los docentes para alcanzar el bono monetario y para dar recomendaciones para mejorar el diseño para las próximas entregas del BDE. Finalmente, se realiza un balance sobre los efectos generales del BDE y la valoración de esta herramienta partiendo de las percepciones de los actores locales.

### **5.1 El conocimiento de la herramienta**

Conocer claramente los detalles de la herramienta por parte de los actores locales es un aspecto crucial para que el BDE funcione como un mecanismo de incentivo para cambiar las prácticas pedagógicas y de gestión del personal de las IE. Cabe mencionar que los hallazgos presentados corresponden principalmente al proceso difusión del 2014, dado que durante el primer semestre del 2015 no se realizaron las nuevas actividades de difusión planteadas para el BDE 2015. Por tanto, de acuerdo a los hallazgos del trabajo de campo (agosto a mediados de setiembre 2015), se encuentra que gran parte de los docentes y directores han escuchado sobre el BDE y conocen la

herramienta de forma superficial pero muy pocos conocen los detalles del esquema de la herramienta y los principales criterios de selección.

Las preguntas utilizadas para saber cuánto conocen la herramienta del BDE estaban compuestas por dos partes. Se inicia con preguntas cerradas sobre el conocimiento del BDE para luego preguntar por los detalles de las características mencionadas. Ante este tipo de preguntas los entrevistados declaran que sí conocen el BDE, el 86.3% de los directores y el 69.7% de los docentes entrevistados responden afirmativamente a esta pregunta. Si comparamos estos datos con los reportes de la Encuesta de Semáforo Escuela, es posible encontrar similitudes como las que se muestran en la Tabla 9; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**<sup>51</sup>. Sin embargo, las herramientas de campo permitieron indagar un poco más sobre los conocimientos de los docentes y directores. En base a estas herramientas se pudo identificar que cuando se pide a los actores locales que describan o den más detalles sobre los criterios evaluados, grupos estratificados o las condiciones y requisitos para acceder al BDE, se comprueba que en realidad no conocen la herramienta a cabalidad o cuentan con información errada al respecto. Un ejemplo claro de la información errada frecuentemente reportada por los docentes y directores es que el BDE establece metas en los resultados de la ECE para acceder a los beneficios, además, se conoce muy poco los otros indicadores que no se vinculan con la ECE ni el esquema de clasificación por grupos para el ranking del BDE.

*“Ese bono he recibido porque mis alumnos han logrado la meta, este, de la evaluación censal en el anterior colegio, porque recién este año estoy en este colegio que estoy ahorita.”*  
(Docente de IE4, Grupo A, Huánuco)

Ante este hallazgo se recomienda analizar con mucho cuidado preguntas generales de conocimiento que surgen de datos cuantitativos debido a que se debe tener en cuenta que este tipo de herramientas se basa mayormente en los cambios de conducta que surgen a partir de la información correcta sobre la competencia para acceder a los beneficios ofrecidos.

**Tabla 9. Porcentaje de docentes y directores que conocen el BDE y los montos en el 2015 de acuerdo a la Encuesta de Semáforo Escuela**

¿Conoce el BDE?	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Trabajo de Campo (Agosto – Setiembre)
Director	83.70%	83.30%	84.20%	86.40%	73.70%
Docente	71.40%	68.90%	69.00%	74.70%	64.80%
<b>Sólo para docentes:</b>					
<b>¿Quién puede recibir el BDE?</b>					
Lo docentes de los grados evaluados por la ECE	63.20%	62.00%	62.30%	64.70%	
Bono igual para todos los docentes	36.80%	38.00%	37.70%	35.30%	
<b>¿Cuánto puede recibir si gana el BDE?</b>					
<i>Director</i>					

<sup>51</sup> Cabe mencionar que para el presente estudio se escogió una muestra adecuada para realizar un análisis cualitativo, por lo tanto, todas las estadísticas presentadas en esta sección que se relacionan con las tendencias de los hallazgos de campo, pero no tienen ningún tipo de representatividad estadística a ningún nivel ni estrato geográfico.

S/. 1500	10.44%	9.30%	10.43%	7.88%
S/. 2500	5.76%	5.81%	2.05%	0.35%
S/. 3000	60.65%	58.64%	60.18%	68.83%
S/. 500	0.23%	0.28%	0.38%	0.43%
S/. 100*	-	-	0.03%	0.03%
No sabe	22.92%	25.97%	26.93%	22.48%
<i>Docente</i>				
S/. 1500	21.26%	23.03%	21.61%	17.56%
S/. 2500	8.11%	9.37%	6.97%	10.11%
S/. 3000	38.51%	34.83%	35.64%	39.11%
S/. 500	0.53%	0.76%	0.50%	0.34%
No sabe	31.58%	32.02%	35.28%	32.89%

\*Opción presente sólo para agosto y setiembre.

Cuando se observa los hallazgos sobre el conocimiento en mayor profundidad es posible notar que los directores cuentan con más información sobre el BDE que los docentes, pero en muchos casos dicha información también es errada. Asimismo, se observó que el personal de las IE que ganaron el BDE en el 2014 tiene mayor conocimiento sobre la estrategia que las demás IE. Además, el personal de las IE de áreas urbanas conoce mejor la estrategia que el personal de áreas rurales. Cabe mencionar que todas estas nociones están menos claras entre los docentes y directores que pertenecen a IE del Grupo B y del Grupo C. En todas las regiones visitadas es común encontrar docentes y directores que se enteraron del BDE en base a rumores o porque algún colega cercano ganó el bono en el 2014, los docentes también mencionan que obtuvieron información al realizar consultas a la UGEL y en base a la información de la página web.

*“Es un incentivo que da el Estado a todas aquellas instituciones educativas que han logrado, ¿no?, una mejora en lo que es, por ejemplo, la retención de los alumnos, otro es en la ECE elevar el nivel de niños en el nivel logrado, tener un buen clima institucional y rendir oportunamente el dinero que nos dan en lo que es mantenimiento.”*  
(Directora de IE2, Grupo A, Loreto)

*“Sí, justamente en esa capacitación nos estaba refiriendo, nos dijo inclusive hay un bono especial de acuerdo a los docentes que han logrado las metas, por decir en caso de matemática y comunicación, las dos áreas (...) pero hasta el momento, nada todavía, no tenemos ese incentivo.”* (Director de IE10, Grupo C, Ayacucho)

A falta de información uniforme entre los actores locales, en la mayoría de los casos no se percibe al BDE como un esquema de competencia o torneo, sino, es predominante la idea de que se trata de una recompensa, es decir, se relaciona con el logro de una meta que generalmente se relaciona con el puntaje de la ECE o con lograr un alto porcentaje de alumnos que obtengan el nivel “Suficiente” en dicha prueba. La hipotética meta establecida para lograr el BDE que se autoimponen las IE es muy variable. Esta disociación con la propuesta real genera dudas y confusiones e incluso puede restar credibilidad a la herramienta, debido a que algunos docentes y directores reportan con incomodidad que logran la meta y no son premiados por el BDE.

En esta misma línea, debido a que el personal de las IE no interiorizó la noción de una competencia o torneo, es menos conocida la estructura de grupos para establecer un ranking. De

acuerdo a los hallazgos de campo el 50% de directores y el 45% de docentes entrevistados indican que conocen los criterios para la estratificación por grupo, sin embargo, al verificar los criterios para dicha estratificación es generalizada la idea de que la competencia se realiza entre las IE que son cercanas geográficamente mas no se llega a mencionar el esquema de grupos en base a la disponibilidad de la ECE ni la clasificación por tipo de IE que también son consideraciones importantes en el diseño del BDE. A manera de ejemplo, en San Martín se identificó algunos casos que mencionan que la competencia se da entre las IE de una misma UGEL, otros piensan que es una competencia a nivel regional. En Huánuco mencionan que la competencia se da “a nivel de la Redes” dentro de la misma UGEL.

*“El examen censal lo dan todos los centros educativos a nivel nacional, quiere decir que competimos con todos. En caso de la región, para escoger de la región competimos con todos de la región, con todos de la ciudad de acá. El bono acá se da por región, por ejemplo, la región San Martín, por UGEL, por ejemplo, la UGEL tal, la UGEL Lamas, de la UGEL Bellavista, quiénes son los ganadores.” (Docente de IE2, Grupo A, San Martín)*

Entre los indicadores evaluados por el BDE se menciona con mucha frecuencia que los puntajes alcanzados en la prueba de la ECE es la base sobre la cual se evalúa la entrega del incentivo monetario, no se menciona el indicador de superación vinculado a estos mismos resultados. En Ayacucho, sólo las IE que alcanzaron buenos resultados en la prueba de la ECE conocían mejor los demás indicadores porque sabían que por incumplir los otros criterios no habían podido acceder al BDE. Con menor frecuencia se menciona el registro de información oportuna en el SIAGIE y en muy pocos casos se menciona la tasa de deserción de alumnos<sup>52</sup>. Estos dos últimos indicadores tampoco son conocidos por las IE del grupo C, el personal de estas instituciones también menciona a la ECE como principal indicador de evaluación, por tanto, consideran que el BDE no los involucra.

Se ha identificado también que la interpretación de los indicadores es diversa, por ejemplo, es frecuente que el indicador sobre la tasa de deserción escolar es entendido como el nivel de permanencia y asistencia escolar. Además, de acuerdo a la información que reportan los docentes y directores, es frecuente que el indicador sobre el registro de información en el SIAGIE va más allá de las nóminas de matrícula y actas de evaluación pues los directores consideran que se evalúa todos los registros de información que debe realizar la IE, como los documentos administrativos, censos escolares, registros de asistencia de alumnos, etc.

Asimismo, debido a que los docentes y directores frecuentemente vinculan al BDE con un esquema de meta, desconocen los pesos de cada indicador en el ranking final, solamente se enfatiza la importancia de los resultados de la prueba ECE para la obtención del incentivo monetario. La información dominante es que se entregará un bono ligado estrechamente a los resultados de la ECE, por tanto, los docentes y directores asocian de manera directa el resultado de la ECE con recibir el BDE, muy pocos conocen los demás criterios y si los conocen consideran que tienen poca importancia para acceder al BDE. Un ejemplo que resalta este argumento es que entre las IE de Piura lo llaman comúnmente el “Bono por la ECE”. En Lima, algunos docentes

---

<sup>52</sup> 50% de los directores del grupo A y B mencionan los puntajes de la ECE como un indicador evaluado por el BDE, el 16% menciona la tasa de variación de la ECE en los dos últimos años, el 13% menciona la tasa de retención de estudiantes, el 29% y el 21% d directores mencionan el registro de nóminas de matrícula y actas de evaluación en el SIAGIE, respectivamente. Solo un director del grupo C conoce algunos los criterios de evaluación de su grupo porque recibió el BDE 2014.

relacionan el BDE a una evaluación del clima escolar, la buena gestión, entre otros indicadores estrechamente vinculados al desempeño docente, pero no especifican indicadores ni pesos claramente definidos.

Cabe mencionar también que a pesar de que todos los entrevistados saben que el BDE está dirigido a los docentes y directores, muy pocos conocen los requisitos individuales que éstos deben cumplir para acceder al incentivo monetario. Por el contrario, la información más conocida por los docentes y directores son los montos máximos del BDE y algunas diferencias entre el personal de la IE. A pesar de no señalar los montos exactos en cada caso, esta información está más clara entre los actores locales a raíz de la primera entrega del BDE en el 2014. En la mayoría de los casos está generalizada la idea de que el docente de segundo grado y el director reciben un monto mayor a los demás docentes de la IE.

*“Todos reciben, pero no en la misma proporción (...) Es también dependiendo en el rubro que salgo, por ejemplo, el año pasado le tocó 2000 soles, si no me equivoco a segundo grado y nosotros recibimos 1000 soles que estábamos en primer grado. (...) Ahora me toca 3000 soles. Tengo entendido que se diferencia de acuerdo a un rango, ósea, al porcentaje que hayas logrado y según eso te toca la cantidad.” (Docente de IE6, Grupo A, Lima Metropolitana)*

Finalmente, los funcionarios de otras instancias locales, como la DRE y la UGEL, también cuentan con información limitada respecto a los detalles del BDE. Los funcionarios de la DRE conocen los objetivos y la dinámica de la herramienta de forma general pero no conocen los detalles y las características particulares del ranking para escoger a los beneficiarios del BDE. Nuevamente se menciona con frecuencia que el incentivo monetario se relaciona principalmente a los resultados de la ECE. Los funcionarios de la UGEL manejan menos información sobre el BDE en comparación al personal entrevistado en la DRE a pesar de que es responsabilidad de esta instancia realizar el pago del BDE. De acuerdo a los testimonios recogidos, también conocen de manera general los objetivos centrales pero la información más detallada que conocen solo se relaciona con la evaluación en base a los resultados de la ECE y nociones básicas sobre los montos del pago escalonado pero dado que este pago se realiza de forma automática de acuerdo a los lineamientos que se establece a nivel central desde el MINEDU, no han mostrado interés en conocer otros detalles de la evaluación dado que ellos no participan en el proceso de asignación.

## 5.2 El rol central de la ECE y su estrecho vínculo con el BDE

La prueba de la ECE es uno de los eventos más importantes en todas las IE evaluadas por la UMC, los actores locales mencionan que esta evaluación es importante para conocer el rendimiento de los alumnos y en qué medida están progresando. A pesar de que todos los docentes y el director de las IE muestran interés en el resultado de los alumnos en dicha prueba, el rol central para obtener mejores resultados recae solamente en el docente encargado de segundo grado. Además, otros actores locales como los padres de familia y los funcionarios de la DRE y la UGEL están mucho más familiarizados con la ECE que con el BDE, esto se debe a que esta última herramienta es más reciente que la ECE y la mayoría conoce al BDE sólo en vinculación con dicha evaluación. Por ejemplo, en San Martín, los docentes mencionan que las horas extra que invierten en la preparación de los alumnos para la ECE no son tomadas en cuenta por el MINEDU ni por el gobierno central, no hay ninguna modificación en sus sueldos por estos esfuerzos ni reciben ningún tipo de reconocimiento no monetario, por tanto, considera que el BDE es el pago que retribuye estos esfuerzos.

*“El docente tiene que concientizar al niño que es una responsabilidad dar esa evaluación, el docente de segundo grado tiene que concientizar al estudiante y a los padres de familia que el asumir esta evaluación es una gran responsabilidad porque sólo la evaluación nos va hacer ver la realidad de la educación y además de ello vamos a ver en qué nivel estamos los maestros, cómo estamos contribuyendo en el aprendizaje de nuestros estudiantes y de acuerdo a ello tenemos que ver nuestras necesidades, en qué podemos superar, preocuparnos más por la educación de nuestro chicos. (...) [¿El Bono Escuela es un incentivo para conseguir mejores resultados en la prueba de la ECE?] Esto de repente se está tomando ya como un medio, que esto tiene que motivar al docente, pero que se entienda de que el dinero no sea pues el medio que tenga que motivarlo, que tiene que ser propia iniciativa del docente y si es posible que el incentivo que nos da que sea también un pequeño porcentaje para la mejora de nuestra aula.”*  
(Docente de IE2, Grupo A, Ayacucho)

En general, la noción de una competencia en relación a la ECE está muy presente entre los docentes incluso sin incentivos adicionales desde la UGEL, la DRE o el BDE. En Lima se menciona que más que el BDE, es la ECE la que genera los cambios de dinámica, se observa que los docentes son más puntuales, se da colaboración entre los docentes de segundo grado y se esfuerzan por mejorar los aprendizajes para lograr mejores resultados en la ECE. Obtener buenos resultados en la ECE está muy vinculado al reconocimiento de la comunidad educativa y a la comunidad local en general y todos los actores locales, directores, docentes, padres de familia que han volcado su interés en los resultados de dicha evaluación. En Piura los docentes mencionan que los padres se muestran muy interesados en los resultados de la ECE debido a que es una muestra del nivel de aprendizaje que tienen sus hijos. La ECE por sí misma y mucho antes de la intervención del BDE incentiva las prácticas docentes relacionadas a estas pruebas. Al conocer el BDE, gran parte de los docentes considera que el bono es un estímulo positivo para continuar con las estrategias pedagógicas que implementan ya que la prueba de la ECE implica mucha carga laboral y estrés para los docentes del grado evaluado.

Los docentes del grado evaluado por la ECE también declaran que tienen una gran carga de trabajo porque, además de realizar sus labores principales, invierten bastante tiempo en preparar a los alumnos para la ECE y deben cumplir con las actividades de otros programas (capacitaciones, talleres, etc.). De la misma manera mencionan que los alumnos del grado evaluado están expuestos a mucho estrés debido a la preparación para la ECE y consideran injusto que no se premie de ninguna manera el esfuerzo que los alumnos realizan para conseguir mejores resultados. Respecto a la percepción del BDE dentro de esta dinámica, la mayor parte de los entrevistados manifiesta que el BDE es un buen incentivo para realizar su trabajo con más ganas y al mismo tiempo consideran que es un justo reconocimiento a todo el esfuerzo que los docentes hacen para conseguir mejores resultados<sup>53</sup>.

*“Nosotros, por ejemplo, ahorita, ¿qué estamos haciendo?, estamos trabajando el doble como le repito. Yo vengo en las tardes a trabajar. Supongamos, que no lleguemos a la meta trazada donde estamos apuntando, ¿cómo quedo yo?, que no hice nada, ¿cómo me evalúa el ministerio?”*

---

<sup>53</sup> Sin embargo, con menor frecuencia se ha recogido otros testimonios de docentes que reportan que el BDE no los motiva, nunca piensan en el BDE para mejorar en su labor: “(...) venimos trabajando bien sin pensar en el bono; sacamos buenos resultados en la ECE, sin pensar en el bono; no sabíamos que darían el bono, pero nos dieron”. Dicen que su motivación es mejorar en la ECE y mejorar los aprendizajes de los alumnos en general, lo hacen por vocación y compromiso como docente. Declaran que “nosotras somos docentes por vocación, no por ocasión” (Citas reconstruidas de docentes de Loreto y Piura).

*El ministerio me va a decir, esta profesora no ha trabajado y por lo tanto no ha llegado a la meta trazada, como maestra cero.” (Docente de IEL, Grupo A, San Martín)*

Otra idea que surge frecuentemente entre los docentes es que el dinero del BDE se debe reinvertir en beneficios educativos para los alumnos. Más de la mitad de los docentes señalan que utilizan el dinero para capacitaciones, para comprar materiales para la enseñanza, compran equipos para IE como computadoras o impresoras con el fin de hacer más eficiente su trabajo.

Por otro lado, en todas las regiones se ha observado que la participación de los docentes de otros grados en la preparación de los alumnos para la ECE es muy limitada porque cada uno tiene su propia carga de trabajo y no se vincula con los procesos pedagógicos aplicados en el grado evaluado. En Piura y San Martín se ha observado que la participación de los docentes de otros grados no evaluados por la ECE se reduce a dar apoyo verbal positivo a los docentes del grado evaluado recalcando la importancia de los resultados de los alumnos para toda la IE.

Sobre este punto, los docentes de segundo grado reportan que la dinámica con los docentes de otros grados es mínima, se reduce a reuniones de coordinación entre docentes para dar retroalimentación sobre prácticas pedagógicas y ejercer presión sobre los docentes evaluados para que las IE obtengan buenos resultados<sup>54</sup>. Los docentes de los otros grados no evaluados corroboran estos hallazgos debido a que consideran que la preparación de los alumnos para la ECE es responsabilidad del docente de segundo grado. Estos docentes opinan que este tipo de evaluación no refleja la calidad educativa de toda la IE porque, en particular, ellos no se sienten representados por esta evaluación. Una de las recomendaciones que mencionan con frecuencia es la necesidad de ser evaluados directamente para que la asignación del BDE se realice en base al esfuerzo de todos los docentes y que se les brinde las mismas oportunidades de capacitación y refuerzo que actualmente sólo se concentra en los docentes y alumnos de los dos primeros grados.

*“De hecho que tiene que haber diferencia [en los montos], claro como le digo, el segundo grado es el más sacrificado. Ahora, debería ser la evaluación completa de primero a sexto grado entonces ahí sí no habría diferencia porque todos estamos trabajando normal, estamos llegando a una valla que debe ser ¿no?, ahí sí. Pero si ahora segundo grado va a cumplir con esta evaluación entonces de hecho, como le digo, los profesores se sacrifican más en segundo grado, gracias a ellos es el que van a ver el reflejo del aprendizaje de la institución o no. Pero cuando no debería ser eso, lo más óptimo debería ser de primero a sexto, hasta inicial, todos ingresar a un proceso de evaluación” (Docente de 6to grado IE2, Grupo A, Ayacucho)*

Si bien como se ha mencionado es difícil aplicar pruebas censales a todos los grados, esta percepción de los docentes de grados no evaluados resalta la necesidad de seguir trabajando para extender la evaluación censal a otro grado de primaria y de buscar indicadores adicionales que se aproximen más a su desempeño.

En relación al rol que cumple el director en relación a la ECE, en todas las regiones se observó que los directores tienen mucho interés en que los alumnos obtengan los mejores resultados en dicha prueba porque consideran que el prestigio de la IE depende de estos resultados, por tanto, realizan un seguimiento de la labor que realiza el docente de segundo grado. En Piura, Lima y

---

<sup>54</sup> El 31% de los docentes entrevistados reporta que los demás docentes de grados no evaluados por la ECE se involucran con esta evaluación mediante reuniones de coordinación o facilitando materiales. El 39% de los directores entrevistados reportan que promueven la participación de otros docentes mediante reuniones de coordinación.

Loreto se ha observado también que en algunas IE los directores promueven con frecuencia las reuniones con todos los docentes de la IE para compartir experiencias y dar consejos sobre prácticas pedagógicas que puedan ser útiles para el docente del grado evaluado por la ECE. No se ha encontrado evidencia de que los directores tengan una estrategia definida para asignar al mejor docente a segundo grado.

*“Ahora sí, todos los profesores que ahora estamos en la institución estamos conscientes que va a venir una prueba de la ECE y si estamos colaborando. (...) ¿De qué manera colaboran? Ellos colaboran siempre cuando estamos haciendo trabajo de coordinación, trabajo de coordinación mayormente de grupo, haciendo análisis de nuestro trabajo en bien de mejorar ¿no?”*  
(Director de IE4, Grupo B, Loreto)

Sobre las prácticas asociadas a las pruebas censales, en la literatura no existe un consenso sobre cuáles son las prácticas adecuadas o inadecuadas en torno a las evaluaciones censales, de la misma manera, la opinión de los expertos es variada respecto al tema. Sin embargo, algunas prácticas como la promoción de la inasistencia a las pruebas, la ingesta desmedida de calorías de los alumnos para rendir mejor en la prueba y la exclusión o sustitución de alumnos de bajo rendimiento sí son prácticas consideradas en la literatura como no deseadas en torno a este tipo de evaluaciones y se analizan en documentos como los de Jacob y Levitt, 2003; Figlio y Winicki, 2002; Murnane y Cohen, 1986, entre otros. Sobre este tipo de prácticas perversas no se encontró evidencia.

*“Esta buena [la iniciativa del bono], como un incentivo, pero que de repente pueda tener unos reajustes ¿no? (...) Como te digo, en un inicio nosotros no sabíamos, pero igual nos impulsó otras cosas, pero ahora que hay esto del bono y más, imagínate, el nombre de la escuela y el tuyo propio de sacar bien a ese grupo de niños, yo creo que sí, sí me incentiva en mi labor. (...) Se refuerza conocimientos fuera del horario escolar, también se dan jornadas pedagógicas [¿A raíz del Bono?]No, eso lo teníamos desde antes del bono, pero ahora lo hacemos más puntuales.”* (Docente de IE3, Grupo A, Piura)

Hacia los meses que se hace más próxima la evaluación los docentes dedican más tiempo en la práctica con los alumnos. En todas las IE sujetas a la ECE, las prácticas más comunes mencionadas durante las entrevistas a los docentes son:

- La preparación para la prueba se realiza con frecuencia dentro del horario escolar. Normalmente insertan preguntas tipo en todas las evaluaciones regulares que tienen los niños o aplican los estilos de preguntas de la ECE en la rutina diaria de enseñanza durante el desarrollo de todas las áreas del currículo.
- Los docentes también optan por trabajar más horas fuera del horario escolar, sobre todo para reforzar los conocimientos de los niños que tienen mayores dificultades en el aprendizaje de matemática y comprensión lectora.
- Otros docentes buscan avanzar sus clases de manera ágil y en los minutos que les sobra aplican pruebas reconstruidas de ECE anteriores.
- Se implementan sesiones de lectura libre durante una hora al inicio de la jornada escolar en Lima y en Loreto. Estas sesiones se aprovechan para ejercitar a los alumnos con preguntas tipo de comprensión lectora utilizadas en la ECE.

En las IE urbanas de Huánuco, Ayacucho y en San Martín se percibió que se da mucho énfasis a la práctica para la ECE mientras que en las IE rurales la preparación para la ECE es menos intensa

y los docentes señalan que no sólo se enfocan en enseñar para la ECE sino en áreas de educación “para la vida”. En Lima mencionan que la ECE sí recoge el rendimiento de los alumnos y de esta manera evalúa la labor del docente, pero lo óptimo sería que se evalúe la calidad de la enseñanza en el aula porque los educadores no deben enfocarse en las pruebas ECE sino en la educación integral. Por otro lado, la situación que enfrentan los docentes de las IE multigrado sometidas a la ECE difiere un poco de las prácticas mencionadas anteriormente. Estos docentes mencionan que no cuentan con suficiente tiempo para preparar exclusivamente a los alumnos de segundo grado porque tienen que preparar más de una clase para atender todos los grados que tienen a cargo.

No se ha encontrado evidencia que alerte que el BDE genere prácticas no deseadas como la promoción inasistencia o la sustitución de alumnos para la prueba de la ECE y solo será posible verificar si ello ocurre a partir del análisis de la información de asistencia de la ECE 20015 y 2016. Los docentes y directores mencionan que no conocen muchos casos en los que los docentes promuevan la inasistencia entre los alumnos el día de la evaluación porque puede perjudicar el resultado de las IE, más bien consideran que es importante que la mayor cantidad de niños rindan la prueba para lograr la cantidad mínima requerida para que los resultados sean válidos. En el pasado algunos docentes mencionan que se escucharon casos de sustitución de los alumnos, pero consideran que es una práctica obsoleta dado que ahora los registros son actualizados y no permiten sustituir a los alumnos en ningún caso<sup>55</sup>.

*“Y de todas maneras no sé cómo engañan también a la señorita porque, bueno, ella cuando ha venido conmigo, siempre viene, me pide la nómina, verifica y todo eso ¿no? (...) Yo, en mi caso no me ha pasado nunca ni estoy tampoco de acuerdo, pero he escuchado algunos comentarios, ¿no?, de algunas profesoras que por ahí son conocidas o que, mira, si me sale el bono te doy, ¿no?, [el aplicador de la prueba] debería venir de Lima porque sí se presta para otras cosas.”*  
(Directora de IE7, Grupo A, Piura)

En conclusión, a raíz de la ECE se ha generado una dinámica de competencia entre IE mucho antes de la entrega del BDE. Asimismo, como se detalla en esta sección, entre los docentes y directores es predominante la idea de que existe un estrecho vínculo entre los resultados de la ECE y la entrega de los beneficios del BDE. En consecuencia, el BDE tiene el potencial de reforzar las prácticas asociadas a la ECE que se encontraron durante el trabajo de campo porque los docentes y directores consideran que el BDE premia el esfuerzo que vienen realizando para conseguir mejores resultados en la ECE, pero, los hallazgos de campo no nos permiten medir cual es el efecto marginal del BDE sobre las prácticas existentes para lograr mejores resultados en dicha prueba. Adicionalmente, existe una alta probabilidad de que el BDE refuerce las prácticas que surgen entorno a la ECE en el futuro y es relevante que se tenga un diagnóstico claro de las dinámicas escolares en torno a la ECE para medir los efectos que el BDE puede generar en las próximas intervenciones. En este punto cabe mencionar que el presente documento no tiene el objetivo de discutir qué prácticas son deseadas y no deseadas entorno a la ECE, sin embargo, no se ha encontrado evidencia sólida sobre prácticas como la promoción de ausentismo y la

---

<sup>55</sup> Por otro lado, un reclamo común sobre la ECE en las regiones se relaciona con los aplicadores contratados para la prueba. En muchos casos se contrata personal de la misma localidad, si bien por un lado este hecho es bien recibido porque significa oportunidades laborales para la zona, por otro lado, se considera que genera efectos perversos porque se mencionan casos de compadrazgo o complicidad entre los directores y los aplicadores a fin de favorecer a los alumnos en la prueba.

suplantación de alumnos durante la aplicación de la ECE. Este hecho puede reforzarse con la restricción de cobertura para acceder al BDE y, principalmente, será muy importante verificar que estas prácticas no deseadas no surjan en la aplicación de las evaluaciones censales futuras que estén estrechamente influenciadas por el BDE en los años próximos<sup>56</sup>.

### 5.3 La efectividad del indicador de retención de estudiantes y de registro de información en el SIAGIE.

Otro de los indicadores considerados en el indicador global del ranking del BDE es la tasa de retención de alumnos de toda la IE durante el año previo a la entrega del BDE. Este indicador mide el porcentaje de alumnos que no culminaron el año escolar (es decir, alumnos que fueron retirados de la IE) sobre el total de alumnos del acta de evaluación del SIAGIE menos los alumnos trasladados y fallecidos. El objetivo de medir este indicador es lograr que todos los alumnos de la IE culminen el año escolar a cabalidad y se asume que los docentes de cada grado y el director pueden plantear estrategias con las familias y realizar acciones que eviten que los alumnos dejen de asistir a clases permanentemente o sean retirados durante el año escolar evaluado. Este indicador es más importante para el Grupo C donde se le otorga mayor peso en el indicador final del ranking.

Desde la perspectiva de los docentes y directores, la deserción escolar parece ser un problema muy poco frecuente en las IE visitadas. En zonas urbanas los niveles de deserción son muy reducidos y los casos identificados se deben principalmente a conflictos familiares, práctica de alcoholismo de los padres o bajas expectativas educativas de los padres hacia los hijos. Ante estos casos, reportados mayormente en Piura, los docentes mencionan que ellos conversan con los padres, hacen visitas a los hogares y en casos más graves se advierte a la DEMUNA. En estos casos es muy poco lo que los docentes y directores pueden hacer para revertir el problema. En las demás regiones de la selva y la sierra, los docentes y directores reportan que los casos de deserción escolar son casi inexistentes, los pocos casos que se presentan son responsabilidad de los padres, por migración por trabajo o por enfermedades. En estos casos, nuevamente la responsabilidad de los padres de familia parece ser la clave para reducir la deserción escolar. En zonas rurales los entrevistados también manifiestan que la deserción escolar es bastante reducida o casi nula. Relacionan este hecho con el programa Juntos, dado que la mayor parte de las familias rurales en las zonas visitadas pertenecen al programa y deben cumplir con la responsabilidad de enviar a los niños a la escuela con regularidad minimizando la deserción escolar. A pesar de existir pocos casos de deserción en estas zonas, se menciona que los traslados debido a la migración de los padres por trabajo, las condiciones climáticas o el trabajo infantil son causas relacionadas a la inasistencia de algunos alumnos. Así, tal como está planteado este indicador, puede ser controversial incluirlo en el indicador global para el ranking en la medida que no está reflejando directamente el desempeño de los docentes y directores porque asegurar una tasa de retención alta implica un trabajo conjunto donde intervienen en cierta medida los docentes, pero son los padres de familia y otros factores externos a la IE los que cumplen un rol crucial para asegurar la retención de los alumnos.

---

<sup>56</sup> El trabajo de campo para exponer los hallazgos del presente documento se realizó en agosto y setiembre del 2015 y la primera ECE influenciada por el BDE será la aplicada en noviembre de 2015, por tanto, los efectos del BDE sobre las prácticas vinculadas a la promoción de ausentismo y sustitución de alumnos para la ECE se podrán estudiar en detalle recién a partir de dicha fecha.

*“Los niños asisten porque también están condicionados por el programa Juntos, y aparte también hay el Qali Warma. Más que todo el programa Juntos les obliga pues, porque la institución tiene que reportar esa inasistencia sino pierden su bono, entonces ya los padres obligados tienen que enviar. Pero para eso el director tiene que también pues hacer una reunión y motivarlos esa parte, decirle esta es su función y así tiene que ser. (...) Pero no tomamos otras acciones porque como no faltan los niños entonces no hay deserción.”*  
(Director de IE3, Grupo C, Huánuco)

Por otro lado, es importante mencionar que se ha encontrado mucha confusión entre los docentes y directores sobre la medición del indicador de retención escolar, esta confusión se observó con más frecuencia en zonas rurales. Algunos consideran que el indicador mide la asistencia, la retención de estudiantes trasladados e incluso la asistencia a la prueba de la ECE. Los docentes del Grupo C consideran que este indicador mide la capacidad de retener a los estudiantes en la IE que tienen a su cargo y evitar que los padres cambien a los alumnos de escuela. La confusión sobre la medición de este indicador es una limitación importante para que los docentes y directores realicen cambios de conducta en su labor dado que apuntan a un objetivo diferente al esperado en base a los lineamientos del BDE.

Por otro lado, en relación al registro de información en el SIAGIE, durante el BDE 2014 se evaluó el registro de tres tipos de información de la IE: (i) las nóminas de matrícula, (ii) las actas de evaluación y (iii) el registro del grado docente al iniciar el año escolar. El objetivo de estos indicadores es evaluar las prácticas de gestión en las IE dado que el registro de información es una responsabilidad directa de los directores. A pesar de que en algunos casos esta responsabilidad es delegada a otro tipo de personal dentro de las IE, sobre todo en las IE más grandes, aún es responsabilidad del director involucrarse en el monitoreo de dichas tareas para que se cumplan a cabalidad.

En base a la evidencia del trabajo de campo, el registro de información es un indicador poco variable en las IE que se encuentran en zonas urbanas donde existen más facilidades de acceso a internet y herramientas electrónicas. En el caso de las IE que se encuentran en zonas rurales, que mayormente pertenecen al Grupo B y C, la evaluación de este indicador sí genera incentivo para realizar el registro de información debido a que enfrentan más limitaciones para realizar estas actividades y el BDE es una manera de recompensar las dificultades que enfrentan para cumplir con esta gestión. Se debe tomar en cuenta sin embargo que se trata más bien de una compensación al esfuerzo y costos asociados al traslado y no al desempeño de gestión de la escuela.

*“Realmente yo no sé manejar eso [SIAGIE] porque no he seguido curso, pero más adelante voy a seguir. Pero yo tengo personas de confianza, amigos de educación mismo, es un administrativo, él me ayuda y yo le doy su propina. (...) El bono influye, claro, porque ya no tienes que pensar con qué voy a pagar, cuando es cantidad de alumnos imagínese, en este caso cuando es poquito también nos motiva el tener el recurso, (...) el bono nos ayuda a realizar el trabajo administrativo.”* (Director de IE3, Grupo C, Loreto)

Asimismo, se ha identificado que los actores locales no tienen claridad sobre los aspectos que son medidos por los indicadores de registro de información. Además del registro de nóminas de matrícula y las actas de evaluación, los directores mencionan con frecuencia que se evalúa que otro tipo de datos que se solicitan en las diferentes plataformas de registros de información (como los datos para el Censo Escolar, otros datos de SIAGIE, información sobre las plazas de docentes,

registro de asistencia, etc.). Esta es una consecuencia indirecta pero no es negativa siempre que el esquema del BDE no pierda credibilidad y se logre motivar correctamente a los directores para cumplir esta labor.

Finalmente, cabe mencionar que la responsabilidad frente al registro de información en el SIAGIE está muy presente entre los directores entrevistados de las IE de todos los grupos. A pesar de que en el Grupo C se han hecho más evidentes algunas dificultades, como las deficiencias del servicio de internet y el escaso manejo de herramientas informáticas, los directores de estas IE también consideran importante realizar el registro de estos datos en el plazo establecido. Aparecieron también otras dificultades comunes a todas las IE como la falta de capacitación a los directores para utilizar esta herramienta, estos actores locales indican que la alta rotación de personal crea la necesidad de aprender a utilizar el sistema y muchas veces no cuentan con el soporte técnico adecuado para realizar los procedimientos correctamente y este hecho puede generar demoras para cumplir los plazos. Asimismo, los actores locales reportan casos de duplicidad de datos en el SIAGIE que se hace evidente al momento de registrar alumnos nuevos que se trasladan de IE. Los alumnos nuevos llegan a las IE sin los documentos completos y el sistema no permite que se registren en la nueva IE. Este hecho es muy frecuente y genera inconvenientes para realizar el registro de nóminas de matrícula.

*“En cuanto a alumnos, no hay información de escolaridad de los alumnos, por ejemplo, institución de procedencia a la hora de matricular. Yo recibo al niño porque estoy prohibido de rechazarlo al niño, traiga o no traiga papeles. Pero el padre a la hora que me da la información no me da los datos, por decir, este año hemos tenido dificultades en un promedio de cuarenta alumnos más o menos para poder registrarlo, matricularlos. Me he demorado casi tres meses en eso, he tenido que ir a su casa, he tenido que ir a los colegios donde han estudiado, rastrear la información para poder sacar la información.”*  
(Director de IE1, Grupo A, Loreto)

En conclusión, los actores locales consideran que el registro de información sí es un aspecto que recoge la labor que realiza el director y que podría estar efecto a la dinámica del BDE. Sin embargo, cabe mencionar que sobretodo en áreas rurales, la inclusión de este indicador es más una compensación por el esfuerzo y una retribución por los costos asociados al registro de información que un indicador de desempeño. En el caso del indicador de tasa de retención de alumnos, lo que se encuentra es confusión en la mayoría de actores, en cuanto a qué mide y en cuanto a cuál es su responsabilidad, dado que se reconoce que depende fuertemente de otros actores como padres de familia o factores exógenos como el clima. Lo que es además claro en este punto es que se considera un problema muy poco frecuente.

#### 5.4 Características particulares del Grupo B y del Grupo C

En el caso del Grupo B, se ha observado que a pesar de que en este grupo se conoce mucho menos las características del BDE que entre los docentes y directores del Grupo A, varias de las experiencias listadas previamente se comparten principalmente porque también están sujetos a la evaluación de la ECE y la dinámica frente al BDE es similar. Los hechos particulares a este grupo que surgen en las entrevistas se relacionan con los siguientes puntos:

- Tres de seis IE señalan que por resolución ministerial están clasificadas como EIB, pero de acuerdo a la clasificación de la ECE figuran como IE regulares y se evalúa la ECE en 2do grado, por tanto, están clasificadas en el Grupo A. Consideran que este hecho es

injusto porque el aprendizaje y las habilidades desarrolladas por sus niños no están al nivel de otras IE regulares.

- Los docentes de estas IE, que mayormente son rurales, recalcan la relevancia de considerar como un criterio adicional la distancia geográfica entre las IE que compiten en el grupo, debido a que sólo de esta manera se realiza un torneo justo entre IE que comparten una misma realidad.

*“Se debe tomar en cuenta quizás los lugares, los lugares donde se encuentra las instituciones educativas, tomar en cuenta la distancia donde se encuentran los centros educativos, (...) sugerirles que más nos faciliten con materiales a esos lugares lejanos.”*  
(Docente de IE7, Grupo B, Huánuco)

Respecto a los docentes y directores de las IE que pertenecen al Grupo C, es importante mencionar nuevamente que los actores de este grupo no conocen y se interesan mucho menos por el BDE que los demás grupos porque consideran que es un incentivo monetario estrechamente vinculado con la ECE. En la mayoría de los casos<sup>57</sup>, los docentes ganadores no investigaron el origen del monto que recibieron, no conocen los indicadores evaluados ni los montos que les corresponde. Estos últimos mencionan que asumieron que el dinero recibido se debía invertir en los alumnos o en materiales para la enseñanza que les hace mucha falta. Por tanto, partiendo de esta premisa, no se encontró cambios en la conducta o el desempeño de estos docentes movidos por el BDE.

A pesar de este diagnóstico, los hechos resaltantes que surgen en el testimonio de los docentes de este grupo se resumen en los siguientes puntos:

- A pesar de no estar considerados en la ECE les gustaría preparar a sus alumnos para una prueba similar, consideran que se debería evaluar el rendimiento de sus alumnos para que tengan una noción clara sobre los progresos en aprendizaje y para acceder a beneficios como el BDE.
- Como se menciona en la sección anterior, dado que estas IE son mayormente rurales enfrentan muchas dificultades para realizar el registro de datos en el SIAGIE porque tienen acceso limitado a internet y, en muchos casos, tienen dificultades para manejar la plataforma, normalmente ellos deben viajar para realizar el registro de información. Consideran que el BDE sí puede incentivar esta práctica.
- Los docentes mencionan que la deserción escolar no es un problema grave en estas IE, debido mayormente a que los alumnos provienen de familias afiliadas a JUNTOS. Nuevamente confunden este indicador con la retención de alumnos en la IE, consideran que este indicador hipotético sí tiene vínculo con el desempeño docente porque la buena relación que se establece con la comunidad hace que los padres quieran mantener a los niños en sus IE y no cambiarlos a otras.
- Siguiendo la evidencia anterior, casi todos los docentes recomiendan la inclusión de un indicador adicional de “Proyección Comunal”. Consideran que un buen indicador de su desempeño como docentes debe evaluar la relación que mantienen con los padres de familia y la comunidad y cuánto se preocupan por tener comunicación e interés por lograr un impacto positivo en la comunidad.

---

<sup>57</sup> De los once entrevistados del grupo C, solamente un beneficiario de una IE unidocente en Huánuco investigó la razón por la cual recibe el BDE 2014, este beneficiario conoce toda la información relevante para el Grupo C.

- Otros indicadores mencionados para medir el desempeño docente se relacionan con el grado de responsabilidad del docente medido mediante la asistencia regular a clases, su puntualidad y el cumplimiento de todas las horas de enseñanza.
- Hay muchos casos de rotación de personal en las IE de este grupo, el 67% de los entrevistados tienen menos de 2 años laborando en las IE visitadas. Este hecho puede generar dificultades en este grupo dado que es probable que el nuevo personal necesite capacitación en tareas vinculadas al registro de información en el SIAGIE o la rendición de cuentas del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares mediante el sistema *Wasichay*.

*“A partir de este año, que se incremente, como le digo, ese punto de Proyección Comunal también, yo estaría de acuerdo con eso. Porque como le digo, muchas veces los docentes vamos sólo a las aulas, pero fuera de eso no hacemos nada, ¿qué hacemos por la comunidad? Hay problemas.” (Director de IE10, Grupo C, Piura)*

En conclusión, dado que el BDE tiene alcance nacional, el desarrollo de esta herramienta y los potenciales efectos que puede generar tendrán dinámicas distintas dependiendo de las características y los contextos de las IE, por tanto, ha sido posible identificar algunos puntos resaltantes sobre la intervención del BDE en el Grupo B y al Grupo C. Respecto al Grupo B, se ha observado que muchas de las dinámicas del Grupo A se mantienen dado que la evaluación de este grupo también involucra principalmente los resultados de las pruebas de la ECE, adicionalmente, señalan que se debe tener en cuenta el nivel de ruralidad y las distancias geográficas para la evaluación dado que las IE de este grupo están más dispersas. Sin embargo, en la cuarta sección se ha observado mediante un análisis cuantitativo que el esquema planteado para la asignación de los beneficios del BDE no amplía las brechas de inequidad dentro de ningún grupo y no crea ningún sesgo relacionado a los estratos geográficos, por tanto, añadir una categoría adicional para incorporar esta característica sería innecesario y sólo haría más complejo el esquema actual.

Respecto al Grupo C, se ha observado que en el 90% de los casos los docentes no conocen la estrategia detrás del BDE, por tanto, los cambios de conducta o el desempeño de los docentes de este grupo no están movidos directamente por el BDE, por lo menos al momento de la realización del trabajo de campo de la presente evaluación. Recoger información adicional para medir indicadores como la “Proyección Comunal” o aplicar evaluaciones censales en todas las IE del país es logísticamente inviable, pero, aún hay aspectos de la intervención del BDE que se pueden mejorar, como proponer una estrategia de difusión de información sobre la estrategia particular para estos grupos que tienen difícil acceso a internet o a herramientas informáticas, promover la recolección de más información que permita incorporar indicadores para la evaluación que se acerquen más a labor que desempeñan los docentes en este tipo de IE, como la asistencia regular a clases, la puntualidad y el cumplimiento de todas las horas de enseñanza.

##### 5.5 La valoración de la estrategia del BDE desde la perspectiva local

En relación a la valoración de la herramienta, la mayoría de los docentes y directores se muestra de acuerdo con la estrategia del BDE<sup>58</sup>, el 91% de docentes entrevistados está de acuerdo con que

---

<sup>58</sup> Algunos pocos docentes tienen una perspectiva negativa respecto al BDE, esta perspectiva se encontró en dos casos (Huánuco y San Martín). Los docentes declaran que es una falta de respeto del gobierno a su dignidad como persona y a su labor como docente. El argumento que presentan es que en lugar de dar bonos de incentivo deberían subir los

el BDE los motiva a mejorar sus labores como docentes, mencionan con frecuencia que este incentivo monetario es una retribución justa por los esfuerzos que realizan en su labor con los alumnos. Asimismo, el 79% de directores consideran que el BDE los motiva a mejorar sus labores de gestión.

En general, la mayoría de los docentes y directores están de acuerdo con el esquema de clasificación de grupos. Sin embargo, algunos docentes de las IE unidocente sugieren que incluso es necesario dividir a las IE unidocente de las multigrado porque la carga laboral es distinta. Además, otros consideran que la UGEL tiene un rango muy amplio de escuelas bajo su jurisdicción y que no necesariamente comparten la misma realidad. Una alternativa propuesta por los entrevistados es que se considere el nivel de ruralidad de las IE y la lejanía con los centros urbanos. De la misma manera, en las zonas urbanas consideran que las IE que están ubicadas en zonas urbanas marginales tienen desventaja frente a otras IE de la UGEL. Este hecho se relaciona también con que los padres de los alumnos de esta IE cuentan con pocos recursos económicos y tienen niveles educativos más bajos, esto limita el apoyo complementario que los padres pueden dar en casa. Cabe precisar que muchas de estas ideas surgen en parte a raíz de que varios docentes y directores aún no han logrado interiorizar la estructura de grupos en base a la cual se realiza la competencia del BDE y que hace falta un sistema de difusión que explique en detalle la herramienta y la estrategia detrás para que los docentes y directores, sobre todo de áreas rurales y de difícil acceso, consideren que tienen posibilidad de acceder a los beneficios del BDE.

Adicionalmente, se mencionan pocos cambios a los indicadores o los pesos en el ranking debido a que no conocen el BDE en detalle. Respecto a las sugerencias para mejorar los indicadores muchos docentes resaltan la importancia de medir directamente el desempeño del docente en el aula, mediante el reporte del director o de los propios alumnos, porque de esta manera se aseguraría que todos los docentes se esfuercen por mejorar la calidad educativa. En el caso de las IE del grupo C, que mayormente son rurales y unidocentes, los docentes recalcan la relación que establece el docente con la comunidad de padres de familia. Este tema les parece central porque promueve que la comunidad se comprometa con los logros educativos de sus hijos y apoyen al docente para conseguir mejores resultados. Si bien es cierto que en recoger información sobre el vínculo con la comunidad ni la aplicación de la ECE en todas las IE del país no es viable, sí es clara la necesidad de recoger información regular y de calidad que permita acercarse al desempeño docente, sobre todo priorizando aquellas IE que no cuentan con los resultados de rendimiento de sus alumnos.

El 84% de los docentes están de acuerdo con las escalas diferenciadas del monto que se asigna a las IE ganadoras. Los docentes de grados superiores indican que están de acuerdo con que el docente del grado evaluado reciba más dinero por el esfuerzo adicional que realiza, incluso se considera que debería recibir mucho más que el director, pero consideran que los demás docentes no tienen la misma oportunidad de esforzarse para ganar más dinero que el resto porque no son evaluados directamente.

---

sueldos de docentes o capacitarlos con cursos, diplomados o maestrías. Declaran que muchas veces se asume que el docente no cumple su labor por pereza, pero omiten el hecho de que a veces no tienen las herramientas o la capacidad necesaria para realizar su labor correctamente, por tanto, sugieren dar herramientas concretas que les permita dar realizar mejor su trabajo antes que un bono monetario.

El 99% de los docentes y directores señala también que el monto asignado es significativo para sus ingresos pues la realidad del docente aún está sujeta a carencias y necesidades, pero proponen también que un monto ideal, en promedio, bordearía los 4000 soles o que se entregue una bonificación más de una vez al año. Por otro lado, los docentes de las IE multigrado consideran que deben recibir un monto superior al de las IE polidocentes pues su carga de trabajo es mayor al ser responsables de varios grados.

*“Es un monto importante para mí, porque en realidad los 3000 soles a mí me apoyan económicamente, ¿en qué aspecto? Para mí en los estudios, para yo seguir capacitándome, me motiva, me incentiva porque me puede apoyar y, además, yo invierto mucho en mi trabajo y de mi sueldo gasto, saco cuando tengo necesidades en mi aula.”*  
(Docente de IE2, Grupo A, Lima Metropolitana)

Respecto a los requisitos individuales, a pesar de que muy pocos docentes y directores conocen estos requisitos sí consideran que son requisitos adecuados que se deban evaluar para asignar el BDE. Sin embargo, los docentes que no son nombrados evidencian su preocupación sobre los requisitos individuales porque consideran que reducen sus posibilidades de recibir el BDE debido a no lograrán cumplir con el tiempo mínimo de enseñanza por los constantes cambios y rotación de personal que experimentan unido a la falta de registro de información sobre estos cambios. La rotación frecuente de personal es un hecho bastante común entre las IE visitadas.

Adicionalmente, el 96% de los docentes y el 84% de los directores señalan que un reconocimiento no monetario sería muy efectivo para motivar su labor y reconocer su desempeño en la IE. Entre los reconocimientos no monetarios sugeridos resalta la resolución de felicitación de parte de la DRE o, principalmente, del MINEDU. También mencionan la preferencia por becas o capacitaciones relacionadas a su labor docente, materiales y equipos para la IE, mejoras de infraestructura, equipamiento de bibliotecas, etc. Señalan que estas alternativas tendrían un impacto mayor en beneficio de los alumnos mientras se motiva a los docentes.

*“Me gustaría recibir implementación en materiales audiovisuales como proyector, DVD, equipo de sonido. Implementación para educación física porque no contamos con esas cosas. (...) No todo hacen las monedas ¿no?, un reconocimiento no monetario, a veces las palabras o algunas felicitaciones son mejores, alentadores, entonces, por esa parte yo opto. Me gustaría un diploma, un certificado. Yo hablo como contratada porque nosotros cuando nos presentamos a diferentes concursos nosotros necesitamos un file personal, entonces allí pones, si hubiera ganado entonces tendrías puntos a favor.”* (Docente de IE6, Grupo A, Ayacucho)

Finalmente, si bien no se ha identificado conflictos que perjudiquen directamente el clima escolar, los docentes de las IE polidocente completas, que suelen contar con más personal, sugieren que también se debería dar un incentivo monetario al personal de servicio y administrativos porque su participación contribuye activamente en las actividades educativas de la IE. A manera de ejemplo mencionan que los trabajadores administrativos se encargan de las gestiones necesarias para cumplir con el SIAGIE y todo el registro de información pertinente. Resaltan que el logro es de todo el personal: “si el maestro decide dar clases en las tardes o los sábados, ahí está el personal para atenderlo, abrirle el aula, limpiar, etc.”

En conclusión, a pesar de que los docentes y directores no cuentan con información suficiente sobre las características relevantes del esquema del BDE, se ha podido identificar que el BDE

tiene el potencial de reforzar las prácticas pedagógicas que surgen entorno a la ECE, sin embargo, esta dinámica que motiva la conducta de los docentes y directores se ha dado antes de la entrega del BDE y no es posible identificar en qué medida existe una la contribución marginal del BDE sobre las prácticas previamente establecidas. También es importante señalar que la percepción general de esta herramienta es positiva y se considera que es una retribución por esfuerzo que realizan los docentes y directores en las IE. Sin embargo, al conocer con detalle la herramienta, los docentes opinan que hay un desbalance de responsabilidades porque el indicador vinculado a la ECE, que es el más importante para el ranking de las IE, sólo evalúa los resultados de un grado. Bajo este esquema, gran parte de la responsabilidad recae sobre el docente del grado evaluado y no se ha observado dinámicas colaborativas que involucren a los docentes de otros grados. A pesar de que los docentes reconocen que no colaboran directamente con la preparación para la ECE, mencionan que les gustaría tener la oportunidad de preparar a sus alumnos para una prueba similar y que la retribución del incentivo monetario se base directamente en su propio esfuerzo. Asimismo, desde la dirección no se promueven dinámicas colaborativas más allá de la organización de reuniones de coordinación. Finalmente, un hallazgo importante es que los docentes y directores también consideran que un reconocimiento no monetario como resoluciones de felicitación, becas para capacitaciones y equipos y materiales para las IE también son incentivos adecuados para incentivar su desempeño.

## **5. Conclusiones y recomendaciones de política**

El objetivo de este documento es realizar una apreciación sistemática y objetiva sobre el diseño y la implementación del *Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (BDE)* (otorgado en 2014). En base a este análisis se busca conocer si la estrategia propuesta y los procesos a través de los cuales se espera lograr resultados son efectivos y/o si vienen funcionando correctamente para promover los cambios de conducta esperados en los docentes y directores. En base a los hallazgos de este documento se ofrece información que pueda ser de utilidad en el proceso de toma de decisiones en relación a esta herramienta en el futuro.

Para analizar si el diseño e implementación de la estrategia y los procedimientos del BDE son efectivos y para encontrar evidencia sobre los cambios de conducta entre los actores locales, el presente documento se enfoca en tres aspectos centrales. En primer lugar, se discute, en base a la literatura, a la opinión de los expertos y a las entrevistas a nivel central, las principales características del diseño del BDE, la lógica detrás de esta herramienta para generar los cambios de conducta y las fortalezas y debilidades de su diseño. Además, se analizó los cuatro componentes del marco lógico y los procesos de implementación correspondientes (identificación de beneficiarios, difusión, monitoreo del pago efectivo y atención a reclamos y consultas). Luego, se realiza a partir de los hallazgos del trabajo de campo, el análisis sobre el conocimiento de la estrategia, así como la valoración y las percepciones de los actores locales sobre el BDE y, a partir de ello, la influencia del BDE en los cambios de conducta de los docentes y directores. En cada caso, el análisis se centra en identificar los principales cuellos de botella y los espacios de mejora.

Es importante precisar que, dado que el trabajo de campo se lleva a cabo entre agosto y setiembre del 2015, ha sido posible explorar las actividades del BDE vinculados a la asignación y entrega del BDE 2014 así como las percepciones y los cambios de conducta de los directores y docentes luego de esta primera entrega hasta el primer semestre del 2015. No obstante, cabe mencionar que no fue objetivo de esta evaluación observar los cambios introducidos en la entrega del BDE 2015.

### ***Fortalezas y debilidades del diseño***

De acuerdo al análisis de la propuesta para el caso peruano, se ha podido identificar algunas fortalezas del diseño que recogen lecciones de la literatura y experiencia internacional. En particular, cabe mencionar: (i) la implementación de un sistema de ranking con un esquema de clasificación por grupos de estructura compleja, que busca reducir la concentración de beneficios del BDE en algún tipo de IE en particular e incentivar de forma equiparada a todos los docentes y directores a nivel nacional a mejorar sus prácticas pedagógicas y de gestión escolar para acceder a los beneficios ofrecidos por el BDE; (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 ECE; y, (iii) el pago del bono mediante una escala diferenciada dependiendo del cargo de los docentes, entre otros criterios, que tiene el 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 dentro de las IE. La efectividad de estas características del diseño contribuirá a que la herramienta logre generar los cambios de conducta deseados entre los potenciales beneficiarios del BDE. Por el contrario, se identifica como una de las principales debilidades del diseño del BDE, la escasez de información que se aproxime al desempeño pedagógico de los docentes de todos los grupos del BDE y de todos los grados de primaria, por lo que ha sido necesario recurrir a indicadores que presentan importantes debilidades. A pesar de que los encargados del diseño han agotado la información que tenían disponible al momento de plantear la estrategia del BDE, queda pendiente resolver la falta de indicadores que midan el desempeño docente y que tengan el potencial de lograr cambios de conducta favorables para los aprendizajes en todos los casos, algunas propuestas para mejorar este aspecto se desarrollan en los párrafos a continuación.

### ***La distribución de los beneficios del BDE 2014 y 2015***

Los hallazgos de la efectividad del esquema de identificación de beneficiarios en la práctica muestran que, en primer lugar, el sistema de ranking, basado en un esquema complejo de clasificación por grupos, está logrando evitar la concentración de beneficios del BDE. Por el contrario, se ha encontrado evidencia en base al análisis cuantitativo de que la propuesta de estratificación es efectiva para lograr una distribución uniforme de los beneficios de acuerdo a características observables como el tipo y tamaño de IE, el área geográfica y los quintiles de pobreza. Los grupos establecidos parecen permitir que diferentes IE tengan oportunidades similares de acceder al BDE y no hay evidencia para afirmar que el esquema la distribución amplía las brechas de desigualdad. Las estadísticas también muestran que las IE que acceden a los beneficios del BDE en el 2015 por primera vez son distintas a las que recibieron el BDE 2014, corroborando que el sistema de asignación de beneficiarios permite que la entrega del bono no se concentre en un mismo grupo. Se recomienda replicar este análisis en las próximas entregas del BDE para evaluar si la distribución de beneficios sigue estos mismos patrones.

### ***Conocimiento de la herramienta entre los actores locales***

Es importante mencionar que un supuesto clave es que los docentes y directores tengan pleno conocimiento de las principales características del BDE para asegurar la efectividad de la herramienta. Al momento del trabajo de campo se observó que el BDE es una herramienta

conocida entre los actores locales, sin embargo, el problema radica en que dichos actores cuentan con información errada o incompleta sobre sus principales características, como se discute en los párrafos siguientes, dado el limitado proceso de difusión entre los actores locales durante la implementación de los procesos previo a la entrega del BDE 2014 y durante el primer semestre del 2015<sup>59</sup>. Conocer las características principales del BDE, como el esquema de ranking, los requisitos para ser potenciales beneficiarios, la clasificación en grupos y los indicadores evaluados en el grupo que les corresponda, es un supuesto clave para generar los cambios de conducta. La evidencia encontrada muestra que tanto los docentes como los directores de las IE tenían poca información respecto a la mayoría de los criterios centrales para la elección de beneficiarios, de la misma manera, otros actores locales como los funcionarios de las DRE y UGEL tampoco cuentan con información detallada y completa en la mayoría de los casos. La noción principal, que es conocida con más claridad, es el estrecho vínculo entre el BDE y los resultados de la ECE, por ello, existe una alta probabilidad de que el BDE refuerce las prácticas pedagógicas asociadas a esta evaluación censal en el futuro. Los hallazgos del trabajo de campo muestran que se han venido realizando esfuerzos de parte de los docentes para implementar prácticas pedagógicas que les permita conseguir mejores resultados en la ECE mucho antes de la entrega del BDE 2014, sin embargo, no es posible establecer cuán importante será el efecto del refuerzo de dichas prácticas como consecuencia del BDE. Se requiere un diagnóstico claro de las dinámicas escolares entorno a esta evaluación censal y una evaluación de impacto rigurosa para medir en el futuro los efectos marginales que el BDE puede generar en las próximas intervenciones. También es necesario que se refuerce el proceso de difusión sobre las principales características y los requisitos básicos para acceder a los beneficios del BDE para asegurar los cambios de conducta de los actores locales. En este punto se recomienda que se lleve a cabo grupos focales con docentes y directores para identificar los mensajes clave para difundir las principales características del BDE y qué canales de comunicación son preferidos por éstos. Estos grupos focales se deberán realizar con actores locales que presenten características diversas y los resultados deberán establecer diferentes estrategias para áreas rurales y urbanas e incluso por regiones para asegurar que el proceso de difusión consiga los resultados deseados en zonas más remotas.

### ***El BDE y las prácticas asociadas con la ECE***

Cabe mencionar que de acuerdo al trabajo de campo 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). Tampoco se encontró evidencia que indique que el BDE incentiva la ocurrencia de éste tipo de prácticas no deseadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el efecto del BDE sobre la aplicación de la ECE recién se podrá evaluar a partir de la aplicación de dichas pruebas en noviembre del 2015 y 2016, porque estas dos evaluaciones recién se aplican luego de que los docentes y directores conocen mejor la estrategia detrás del BDE y tienen incentivos para realizar acciones que les permitan obtener mejores resultados. Adicionalmente, ante los potenciales riesgos sobre las prácticas perversas, el diseño del BDE incluye restricciones de cobertura mínima de asistencia de alumnos a las pruebas censales para poder acceder a los beneficios del BDE, incluso en los lineamientos para el 2015, estas restricciones se han incrementado para aquellas IE que cuentan con tres o más secciones del grado evaluado. Por un lado, estos requisitos de cobertura mínima buscan minimizar las potenciales prácticas perversas entorno a la ECE, pero también surge el riesgo de que se penalice injustamente el trabajo de los docentes y directores debido a que la asistencia a las pruebas también depende de otros factores

---

<sup>59</sup> Notar que el trabajo de campo para el presente estudio se realiza entre agosto y setiembre del 2015.

que están fuera de la responsabilidad directa de dichos actores. Ante estos hechos, se recomienda que los encargados del BDE trabajen en estrecha comunicación los funcionarios de la UMC para verificar la efectividad de las restricciones de cobertura mediante la verificación de la evolución de las tasas de asistencia de alumnos a dichas pruebas en las próximas aplicaciones de la ECE.

### ***Indicadores que discriminen en desempeño pedagógico y de gestión escolar***

Relacionado a lo anterior, se tiene que la falta de indicadores que permitan medir mejor el desempeño pedagógico de todos los docentes de educación primaria es una de las principales limitaciones del diseño de esta herramienta. Desde la percepción de los actores locales se reconoce que gran parte de la responsabilidad para acceder al bono monetario recae sobre el docente del grado evaluado y no se ha observado dinámicas colaborativas en torno a la ECE que involucren a los docentes de otros grados ni desde la dirección, más allá de promover algunas dinámicas colaborativas o de coordinación que se realizaban desde antes de la entrega del BDE. La respuesta a esta limitación fue la inclusión de indicadores, adicionales a los resultados de las pruebas censales, que involucren a los demás docentes y a los directores para contribuir directamente a la obtención del BDE, sin embargo, de acuerdo a los hallazgos de campo es claro que el indicador de retención de alumnos en todos los grados no es un indicador adecuado para asegurar la colaboración entre docentes para acceder al BDE ni para cambiar las prácticas pedagógicas de los docentes, que es el fin de la herramienta. Ha sido difícil evaluar la pertinencia del indicador sobre retención de alumnos para los actores locales dado que la mayoría de actores locales no estaban enterados de que el BDE involucra la medición de este indicador. Sumado a este hecho, la deserción escolar es un problema poco frecuente en primaria, sumado a que es una tarea que implica la responsabilidad y participación de otros actores externos como los padres de familia, los programas sociales como Juntos, las condiciones climáticas, etc., y no mide necesariamente una responsabilidad directa de los docentes. En contraposición, el indicador sobre el registro de información sí parece ser más efectivo para incentivar las mejores prácticas de gestión. Los actores locales consideran que el registro de información sí es un aspecto que podría recoger la labor que realiza el director, aunque en áreas rurales más remotas, este indicador se considera una compensación por los costos asociados al proceso de registro de información.

Otra limitación de los indicadores utilizados para medir el buen desempeño de las IE es la reducida variabilidad de los indicadores que no se basan en los resultados de la ECE. Esta limitación se evidencia con los resultados del análisis cuantitativo de los coeficientes de variación de los indicadores que componen el indicador global dentro de cada grupo. Este análisis sirvió para evaluar si estos indicadores tienen suficiente variabilidad para recoger cambios de las IE. Los resultados muestran que los indicadores vinculados con la ECE son los que tienen el rol más importante para explicar los resultados del indicador global para el ranking del Grupo A y B. Otros indicadores, como la tasa de retención y el registro de información que involucran a todos los docentes y al director de las IE, tienen coeficientes de variación menores en comparación a los indicadores de la ECE. En relación a los indicadores para el ranking del Grupo C, se ha observado que el indicador sobre la tasa de retención tiene el coeficiente de variación más bajo que el de los indicadores de registro de información. Por tanto, de acuerdo a los resultados presentados mediante este análisis, se puede corroborar la debilidad de los sub indicadores y que el problema se agrava en el Grupo C.

### ***Indicadores que discriminen en desempeño pedagógico y de gestión escolar en el Grupo C***

Las debilidades del diseño se hacen más evidentes para el Grupo C y esto refuerza la importancia de establecer una estrategia diferente para este grupo de IE, en particular porque su dinámica no encaja en el marco lógico propuesto para el BDE y es poco probable que se logre generar cambios de conducta significativos respecto a las prácticas docentes y de gestión mediante la evaluación de los indicadores propuestos en el esquema actual. Dado que no se tiene información sobre los logros educativos de los alumnos porque no se aplica la ECE por limitaciones logísticas de la misma aplicación, es necesario encontrar alternativas para medir el desempeño de los docentes. Se recomienda utilizar información adicional que permita generar un sistema de incentivos que incorpore la evaluación de la práctica docente de este grupo y que se adapte mejor a las limitaciones que enfrentan estas IE. A partir de los datos de la herramienta de gestión del MINEDU denominada “Semáforo Escuela” surge la posibilidad de recoger indicadores adicionales para una buena parte de las IE de este grupo (53% de las IE del grupo C son visitadas para aplicar dicho instrumento). Sin embargo, aún quedaría un grupo de IE que no contaría con suficiente información para construir indicadores sobre las prácticas pedagógicas, se recomienda evaluar la pertinencia de mantener este grupo en el esquema del BDE actual y, de ser necesario buscar una herramienta diferente, que complemente los bonos por ruralidad<sup>60</sup> para entregar el BDE a este grupo.

Respecto a los potenciales indicadores que se pueden construir en base a la Encuesta de “Semáforo Escuela” que se aproximen al desempeño docente y a la buena gestión escolar, se puede considerar aquellos relacionados a los horarios de enseñanza efectiva en las IE, de manera que sea posible contabilizar el horario entre el inicio de clase y el horario de fin quitando el tiempo invertido en el recreo, desayuno y/o almuerzo escolar<sup>61</sup>; adicionalmente, se podría agregar a la encuesta un proceso de verificación de la puntualidad y la asistencia de los docentes anotando la hora de llegada o el inicio de las clases al momento de realizar la visita a la IE y la verificación de asistencia a capacitaciones para mejorar las prácticas pedagógicas realizadas por el MINEDU. Estas recomendaciones para buscar nuevos indicadores en base a la información recogida por el “Semáforo Escuela” se pueden hacer extensivas a la medición de las prácticas pedagógicas de otros docentes de grados no evaluados en las IE del grupo A y B. Dado que el “Semáforo Escuela” recoge información en el 85% de IE del grupo A y en el 82% de IE del grupo B, se podrían incorporar en el esquema de identificación de beneficiarios de manera que sea posible influir directamente en su cambio de conducta a favor de mejorar sus prácticas pedagógicas.

**Cuadro 13. Resumen de las principales fortalezas y riesgos del BDE**

Características	Análisis y hallazgos	Recomendaciones
1. Sistema de asignación en base a un ranking	<ul style="list-style-type: none"> <li>El análisis de la distribución de los beneficios del BDE 2014 y</li> </ul>	

<sup>60</sup> Los bonos por ruralidad son una herramienta que utiliza el MINEDU para bonificar a los docentes por prestar servicio efectivo como profesor contratado en una IE pública de Educación Básica o Educación Técnico Productiva de zonas rurales y de frontera. Este bono oscila entre 70 y 500 nuevos soles dependiendo de la clasificación de la zona rural correspondiente. (Ver Decreto Supremo 226-2015-EF)

<sup>61</sup> También se podría considerar otros indicadores como: (i) Verificar la existencia del Plan Anual de Trabajo (revisión en físico), donde se verifique también si se ha completado la matriz con el diagnóstico, objetivos, metas y actividades por cada indicador de los Compromisos de Gestión Escolar, (ii) verificar la existencia del Proyecto Educativo Institucional y Reglamento Interno (revisión en físico); y, (iii) verificar, en base al reporte del docente, el número de unidades didácticas planificadas para el año escolar y contrastar con el número de unidades didácticas desarrolladas hasta la fecha de la visita. Sin embargo, sabemos que esta fuente de información recoge datos en distintos periodos del año y este hecho podría generar desventaja entre las IE visitadas impidiendo que este tipo de indicadores se incluyan en el ranking del BDE. A pesar de este inconveniente, consideramos que el Semáforo Escuela ofrece información útil para aproximarse mejor a las prácticas pedagógicas y de gestión escolar y podría promoverse cambios para que la temporalidad del recojo de información pueda acoplarse en la medición de estos.

<p>(minimiza la especulación de los resultados y distribuye uniformemente los beneficios)</p>	<p>2015 para evaluar la efectividad del sistema muestra que el esquema del BDE no contribuye a ampliar las brechas de inequidad y logra distribuir los beneficios uniformemente entre los potenciales beneficiarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se recomienda realizar este <b>mismo ejercicio</b> en las futuras entregas del BDE.</li> </ul>
<p>2. Esquema complejo de <b>clasificación por grupos</b> (minimiza concentración de beneficios)</p>		
<p>3. Uso de <b>restricciones de cobertura</b> mínima de asistencia a la ECE (busca mitigar prácticas perversas para obtener mejores resultados en la prueba)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La efectividad de esta herramienta estará sujeta a que los potenciales beneficiarios tengan información completa sobre esta restricción.</li> <li>• La herramienta es parcialmente conocida entre los actores locales. Gran parte de los docentes y directores conocen los beneficios, pero no todos tienen claras las características principales como la restricción de cobertura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener estrecha <b>comunicación con la UMC</b>, unidad encargada de aplicar la ECE, para estar alerta y detectar las potenciales irregularidades que pueden surgir durante la aplicación de la ECE.</li> <li>• <b>Monitorear la efectividad de las restricciones</b> de cobertura en las próximas aplicaciones de la ECE (verificar las tasas de asistencia).</li> </ul>
<p>4. Asignación <b>grupal</b> a nivel de IE y pago de <b>montos diferenciados</b> (se ajusta a las limitaciones de información y mitiga los comportamientos de oportunismo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de los potenciales beneficiarios conoce las diferencias en los montos del BDE.</li> <li>• No se ha logrado involucrar a los todos los docentes de las IE en el proceso de preparación para acceder al BDE (no conocen los indicadores que los involucran y los grados no evaluados no tienen participación activa en la preparación para la ECE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mantener la escala</b> diferenciada de pago del BDE.</li> <li>• Se debe identificar <b>indicadores adicionales</b> (distintos a la deserción escolar) que midan las prácticas pedagógicas de los docentes de grados no evaluados por la ECE para involucrar efectivamente a los docentes.</li> <li>• Luego de incluir nuevos indicadores, modificar la estructura de ponderaciones para balancear la importancia de los resultados de la ECE con otros indicadores.</li> </ul>
<p>5. Uso de <b>indicadores censales</b> para medir las prácticas pedagógicas y de gestión escolar en el ranking del BDE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los indicadores relacionados con la <b>ECE</b> tienen mayor importancia en el ranking y son los más recordados entre los potenciales beneficiarios: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El análisis de la variabilidad de los sub-indicadores del ranking muestra que la mayor variabilidad del indicador final descansa en la ECE.</li> <li>- El análisis de percepciones de los potenciales beneficiarios muestra que la mayoría de IE implementan prácticas pedagógicas enfocadas en obtener mejores resultados en la ECE antes de la existencia del BDE, la responsabilidad</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto a dinámica de la <b>ECE</b>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de indicadores adicionales para evaluar el desempeño pedagógico de docentes de otros grados para que la importancia de la ECE pueda balancearse con los demás indicadores en el ranking del BDE (se sugiere utilizar Semáforo Escuela).</li> <li>- Mayor difusión haciendo énfasis en los demás indicadores evaluados en el ranking para que las responsabilidades dentro de la IE involucren a todos los docentes y directores de forma balanceada.</li> </ul> </li> <li>• Para el <b>Grupo C</b>:</li> </ul>

	<p>principal recae en el docente del grado evaluado. El BDE tiene el potencial de reforzar estas prácticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay evidencia relacionada a la ocurrencia de prácticas perversas sobre la asistencia de los alumnos a la ECE (promoción de ausentismo o sustitución de alumnos).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Grupo C</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El análisis de percepciones de los potenciales beneficiarios muestra que en este grupo el BDE no tiene potencial para promover cambios de conducta relacionadas a mejores prácticas pedagógicas.</li> <li>- El sub- indicador sobre el registro de información sí genera cambios de conducta favorables en aspectos de gestión escolar.</li> </ul> </li> <li>• Docentes de <b>grados no evaluados por la ECE</b> en los grupos A y B: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desbalance de responsabilidades debido a que el BDE descansa sobre los resultados de la ECE y no se observó dinámicas de colaboración entre docentes dentro de las IE.</li> <li>- El indicador sobre deserción escolar que busca involucrarlos es insuficiente y no genera cambios de conducta (incluso existe confusión respecto a lo que este indicador mide).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plantear una estrategia diferente para medir el progreso de estas IE que involucre indicadores adecuados para medir las prácticas pedagógicas.</li> <li>- Semáforo Escuela, que llega al 53% de las IE de este grupo, es una fuente de información útil para recoger información sobre prácticas pedagógicas (ej. puntualidad, horas efectivas de enseñanza, asistencia a talleres y capacitaciones).</li> <li>- El 47% de las IE de este grupo no contaría con información recogida por Semáforo Escuela, en estos casos si no es posible encontrar información adicional se debe cambiar la estrategia de asignación (similar a bonos por ruralidad).</li> <li>- Los indicadores de gestión como el registro de información se deben mantener en todos los grupos.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para involucrar a los <b>docentes de grados no evaluados por la ECE:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reemplazar el indicador sobre deserción escolar por otros indicadores que se aproximen más a la práctica pedagógica y que tengan el potencial de generar cambios de conducta.</li> <li>- Semáforo Escuela, que llega al 85% de IE del grupo A y al 82% de IE del grupo B, es una fuente de información útil para recoger información sobre prácticas pedagógicas de los grados no evaluados por la ECE (ej. puntualidad, horas efectivas de enseñanza, asistencia a talleres y capacitaciones).</li> </ul> </li> </ul>
<p>6. Percepciones sobre la herramienta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se analiza las percepciones sobre la pertinencia y valoración del BDE. El balance de la valoración de la herramienta es positiva entre los actores locales y expresan que es una buena compensación por el esfuerzo realizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los docentes sugieren que incentivos no monetarios (ej. resoluciones de felicitación por desempeño) también los motivarían a seguir mejorando.</li> </ul>

Otro aspecto crucial para lograr los resultados esperados de esta herramienta es la efectividad de los componentes que se desarrollaron para la implementación del BDE. Como mencionamos previamente, existen 4 componentes que se desarrollaron para la entrega del BDE 2014 y en cada

caso se analizó la perspectiva de los actores centrales y locales para identificar algunos espacios de mejora que se resumen a continuación.

### ***Componente 1: Identificación de beneficiarios***

Respecto al primer componente, como se menciona en el análisis del diseño de esta herramienta, queda claro que la identificación de beneficiarios es un proceso clave y extenso dentro de los procesos del BDE, por ello, es importante tomar medidas que busquen reducir los cuellos de botella observados en la experiencia del 2014, algunos de los cuales ya han sido abordados con cambios en el BDE 2015. Los principales cuellos de botella se relacionan con la falta de información consistente y actualizada oportunamente acerca de los docentes y directores. En este sentido, la consistencia y la calidad de fuentes de información como NEXUS y SIAGIE son cruciales para el logro de los objetivos de esta herramienta. Uno de los cambios del 2015 busca responder a estas limitaciones, como la validación de beneficiarios a nivel local mediante las UGEL, pero se recomienda evaluar en las próximas entregas del BDE si este nuevo canal de validación de información es efectivo y suficiente para asegurar la fluidez de este procedimiento.

Además, es relevante que se promuevan medidas, que están fuera de la responsabilidad del equipo de la UFD, para mejorar los sistemas de registro de información del MINEDU. Un ejemplo claro de estas iniciativas que se viene implementando es el uso de los Compromisos de Desempeño. Este tipo de estrategias complementarias pueden contribuir al logro de los objetivos del BDE porque apuntan a mejorar los registros de información que realizan las Unidades Ejecutoras, como la administración de plazas de NEXUS, y promueven que estas instancias den asistencia técnica oportuna a los directores sobre el uso de plataformas como el SIAGIE. Una recomendación relacionada a los Compromisos por Desempeño es que también se incluyan metas para cumplir el proceso de validación de personal en el plazo establecido, de manera que se creen incentivos adecuados para cumplir con la verificación de los datos registrados en el sistema NEXUS y SIAGIE y, en consecuencia, se mitiguen los potenciales cuellos de botella que surgen a raíz de los vacíos de información. Adicionalmente, ante las deficiencias del registro de información sumado a la alta rotación del personal de las IE, sobre todo en zonas rurales, se debe promover una mayor frecuencia de capacitaciones sobre el registro de información de las IE y en particular al uso de las plataformas del SIAGIE.

### ***Componente 2: Difusión de beneficios del BDE***

Respecto al segundo componente, el proceso de difusión del BDE, este fue el que enfrentó mayores dificultades, no sólo porque se implementaron pocas actividades de difusión antes del BDE 2014 y durante el primer semestre del 2015, sino también porque a inicios del 2015 se dieron cambios en las autoridades locales y regionales a nivel nacional que implicaron una barrera para el proceso de difusión por la alta rotación del personal que fue capacitado previamente. Como resultado de lo anterior, los nuevos funcionarios de las DRE y UGEL no contaban con suficiente información sobre los procesos y principales características del BDE, en consecuencia, tampoco pudieron difundir la información relevante entre los docentes y directores para conocer esta herramienta. La alta rotación del personal de las instancias locales es un supuesto que el BDE debe incorporar para el despliegue de las actividades de difusión, de manera que se recomienda ampliar los procesos de difusión de información y planificar talleres de capacitación al personal local en varios periodos del año para asegurar el logro de los objetivos de este componente.

Asimismo, una consecuencia de las limitaciones de este componente es la escasez de información entre los actores locales que, de no solucionarse en futuras entregas, podría implicar un riesgo importante para esta herramienta, no sólo porque limita los cambios de conducta sino porque la intervención del BDE podría perder credibilidad entre los docentes y directores si éstos realizan esfuerzo enfocados en objetivos equivocados que no les permitan acceder a los beneficios del BDE (por ejemplo, realizar esfuerzos para alcanzar una meta ficticia en vez de entender el esquema de ranking no les permitirá necesariamente acceder al BDE). Los cambios que la UFD ha llevado a cabo a partir del BDE 2015, como el envío de mensajes de texto, la difusión por medios de comunicación como radio y periódicos, el envío de materiales como afiches y trípticos a la escuela y el uso de redes sociales, deberían contribuir significativamente a corregir las limitaciones de los procesos pasados. Sin embargo, falta aún una estrategia que comprometa directamente a la DRE y la UGEL en el proceso de difusión. Adicionalmente, se debería establecer una estrategia diferenciada por área geográfica para llevar información a las IE más alejadas donde el acceso a internet y medios de comunicación son más limitados. Un cambio importante del proceso de difusión del BDE 2015 es la distribución de trípticos y afiches a través de los monitores del “Semáforo Escuela”, sin embargo, también se debe asegurar que estos materiales lleguen a las IE que no reciben a dichos monitores. Se recomienda también exponer estos materiales en lugares visibles de las UGEL y las DRE, para que los docentes y directores puedan acceder fácilmente a dichos materiales. También se pueden optar por distribuir estos materiales mediante las actividades de monitoreo de las UGEL, para que se asegure la distribución de la información relevante del BDE en todas las IE.

### ***Componente 3: Cumplimiento y monitoreo del pago efectivo del BDE***

El tercer componente, relacionado al monitoreo del pago efectivo, enfrentó pocas dificultades para llevarse a cabo correctamente. Los hallazgos respaldan que los mecanismos planificados para realizar el pago y el monitoreo son adecuados, sin embargo, una contribución importante para las próximas entregas del BDE es que se ha hecho un esfuerzo para incluir un compromiso que incentive a las Unidades Ejecutoras a realizar y monitorear el pago oportuno del BDE 2015 al personal beneficiario en el marco de los Compromisos de Desempeño en el 2016. Se deberá verificar que este incentivo facilite la efectividad de los procesos de este componente en las futuras entregas y permita realizar el monitoreo del pago con facilidad.

### ***Componente 4: Atención a consultas y reclamos sobre el BDE***

Por último, el cuarto componente del BDE, mediante el cual se busca atender las consultas y reclamos, ha evidenciado pocas debilidades en cuanto a la actividad de sistematización de solicitudes y al envío de respuestas a las consultas y reclamos presentados en el 2014. Sin embargo, la crítica en este componente surge a raíz de que la respuesta general que se envió a los actores locales sobre los reclamos que presentaron fue corta y no contenía información suficiente para explicar los procedimientos que se estaba realizando para atender efectivamente a dichos reclamos y, posteriormente, tampoco se dio una respuesta definitiva a los actores locales para anunciar que algunos de estos casos serían resueltos a favor del personal de las IE ganadoras. Es cierto que la UFD no contaba con la solución definitiva a los reclamos recibidos hasta la emisión del Decreto Supremo N° 317-2015-EF que autoriza la transferencia de partidas a favor de los gobiernos regionales para culminar el pago del BDE 2014 (14 de noviembre del 2015), pero, se pudo haber mantenido comunicación con los docentes y directores que realizaron reclamos para informar sobre las acciones que se estaban llevando a cabo y evitar que la falta de comunicación

genere incertidumbre entre los actores locales. Por otro lado, cabe mencionar que la sistematización de los reclamos, que se realizó como una tarea de este componente, ha servido para identificar las causas principales de reclamos y poder implementar mejoras para las próximas intervenciones de BDE. Asimismo, involucrar a instancias locales como las DRE y UGEL mediante actividades como la validación de beneficiarios, el pago del BDE y las actividades de difusión, debería permitir que estas instancias cuenten con mayor información sobre el BDE y logren resolver más reclamos y consultas a nivel local. Además, se espera también que una de las consecuencias directas de mejorar los registros de información sobre los docentes y directores es que permita reducir la cantidad de reclamos sobre el BDE y facilite los procedimientos de este componente.

**Cuadro 14. Resumen de los espacios de mejora de los cuatro componentes del BDE 2014**

<b>Componente 1: Identificación de beneficiarios</b>	<b>BDE 2015</b>	<b>Recomendaciones</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de información consistente y actualizada sobre las plazas de los docentes y directores en el sistema <b>NEXUS</b>, las instancias locales responsables de este proceso no actualizan los datos con regularidad.</li> <li>2. Registro de información incompleta sobre el grado de los docentes, esta información es omitida al realizar el registro de datos de las IE en la plataforma <b>SIAGIE</b>.</li> <li>3. Alta rotación de personal sumado a las insuficientes <b>capacitaciones a directores</b> para utilizar plataformas como SIAGIE, implican un riesgo para el registro de información relevante.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de <b>validación de beneficiarios</b> mediante las UGEL (liderado por DIGEDD) que reemplaza el uso de plataformas como NEXUS y SIAGIE para acceder información relevante para el ranking del BDE.</li> <li>• Los <b>Compromisos de Desempeño</b> de las UGEL evalúan indicadores como realizar el registro de plazas en NEXUS oportunamente y brindar asistencia técnica sobre SIAGIE a los directores de las IE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar en las próximas entregas del BDE si el nuevo canal de <b>validación de beneficiarios</b> es efectivo y suficiente para asegurar la fluidez de este procedimiento.</li> <li>• En caso de no solucionar el problema, se sugiere incluir el procedimiento de <b>validación de beneficiarios</b> en los Compromisos por Desempeño.</li> <li>• Verificar el nivel de cumplimiento de los <b>Compromisos de Desempeño</b> para evaluar si se está logrando desarrollar la apropiación de responsabilidades a nivel local.</li> <li>• Las <b>capacitaciones</b> para el registro de información y el uso de las plataformas del SIAGIE deben realizarse con mayor frecuencia incorporando el supuesto de alta rotación de personal en las IE.</li> </ul>
<b>Componente 2: Difusión de beneficios del BDE</b>	<b>BDE 2015</b>	<b>Recomendaciones</b>

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antes del BDE 2014, hubo <b>insuficiente tiempo</b> para realizar <b>actividades de difusión</b> entre los potenciales beneficiarios. En el 2015 las actividades de difusión recién empiezan en el segundo semestre del año, pocos meses antes de la entrega del BDE 2015.</li> <li>2. Funcionarios de las UGEL o DRE no cuentan con información suficiente</li> <li>3. Alta <b>rotación de personal</b> que fue capacitado previamente y los constantes cambios de las autoridades locales (UGEL y DRE) limitan las actividades de difusión en cascada.</li> <li>4. <b>Poca incidencia en zonas rurales</b> debido a que los potenciales beneficiarios de estas zonas tienen menor acceso a medios de comunicación masiva, no cuentan con computadoras o conexión a servicios de internet.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implementan otras estrategias de difusión como el envío de <b>mensajes de texto</b> a los docentes y directores, la difusión por <b>redes sociales</b> y <b>pagina web</b> con información relevante y concisa sobre el BDE.</li> <li>• Se entregan <b>afiches y trípticos</b> informativos a las IE a través de las visitas de los monitores de Semáforo Escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar <b>mensajes clave</b> para difundir las principales características del BDE. Estos mensajes y los canales de comunicación relevantes se pueden identificar mediante grupos focales con los actores locales.</li> <li>• Las diversas estrategias de <b>difusión</b> deben desplegarse en <b>varios momentos del año escolar</b>, sobre todo en los momentos hitos en los que se miden los indicadores pertinentes para el ranking y mucho antes de la entrega del BDE.</li> <li>• Ampliar los espacios de difusión que incorporen la alta rotación de personal. Se deben dar <b>talleres informativos</b> en distintos periodos del año para los funcionarios locales (DRE y UGEL).</li> <li>• Entregar afiches y trípticos informativos es una buena alternativa para difundir el BDE en zonas rurales, pero Semáforo Escuela no tiene cobertura universal. Se podría reforzar esta iniciativa mediante la entrega de este material a través de las <b>visitas periódicas de los monitores de la UGEL</b> a todas las IE bajo su jurisdicción.</li> </ul>
<b>Componente 3: Cumplimiento y monitoreo del pago efectivo a los beneficiario</b>	<b>BDE 2015</b>	<b>Recomendaciones</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Algunas Unidades Ejecutoras realizaron el pago del BDE por <b>medios alternativos</b> que no podían ser verificados en el sistema oficial de pago (plataforma del SUP).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los <b>Compromisos de Desempeño</b> de las <b>UGEL</b> incluyen un indicador para evaluar el cumplimiento oportuno del pago del BDE mediante el sistema oficial de pago (plataforma del SUP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar el nivel de cumplimiento de los <b>Compromisos de Desempeño</b> para evaluar si este incentivo logra facilitar la efectividad de los procesos de pago en las futuras entregas del BDE.</li> </ul>
<b>Componente 4: Atención a consultas y reclamos sobre el BDE</b>	<b>BDE 2015</b>	<b>Recomendaciones</b>

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Respuesta a los actores locales</b> sobre los reclamos que presentaron no contenía información suficiente para explicar los procedimientos que se estaba realizando para atenderlos.</li> <li>2. No se mantuvo <b>comunicación</b> con los usuarios cuyos <b>reclamos procedían</b> (genera incertidumbre y resta credibilidad al BDE).</li> <li>3. Posteriormente, no se dio una respuesta definitiva para anunciar los casos que serían resueltos a favor del personal o los casos contrarios.</li> <li>4. Información errada de <b>NEXUS o SIAGIE</b> genera reclamos debido a pagos de monto incompleto o pago de montos errados.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se esperó la validación nominal de DIGEDD (setiembre del 2015) para realizar el <b>pago correspondiente a los reclamos procedentes</b> del BDE 2014.</li> <li>• El proceso de <b>validación de beneficiarios</b> realizado por la UGEL debe mitigar que surjan reclamos en base a la información errada de plataformas como NEXUS o SIAGIE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enviar una <b>respuesta clara</b> sobre los casos no procedentes y establecer <b>mayor comunicación</b> sobre el estado de los casos procedentes.</li> <li>• <b>Involucrar a las DRE y UGEL</b> mediante actividades como la validación de beneficiarios, pago del BDE y actividades de difusión, debería permitir que dichas instancias logren resolver reclamos y consultas a nivel local antes de derivarlos a nivel central.</li> <li>• Una consecuencia directa de mejorar los <b>registros de información</b> sobre docentes y directores es <b>reducir la cantidad de reclamos</b> posteriores a la entrega del BDE. Se debe verificar en qué medida se está logrando estos cambios.</li> </ul>
---	---	---

### *A modo de balance*

En general, luego de analizar la propuesta detrás del BDE se pudo identificar fortalezas y debilidades. Se observa que desde el diseño se ha buscado enfrentar varias de las limitaciones identificadas en otras experiencias internacionales y en la literatura, es meritorio en particular las características del sistema de ranking mediante una estructura compleja de grupos que logra una distribución equitativa del bono. Sin embargo, se generan dudas respecto a si la estrategia logra los cambios de conducta esperados en los docentes de los grados no evaluados por la ECE, en particular del grupo C. Se recomienda evaluar la posibilidad de recurrir a otras fuentes de información que permitan incluir nuevos indicadores que se aproximen más al desempeño de estos actores. Es importante señalar que, a pesar de que los docentes y directores no contaban con información completa sobre las principales características del BDE al realizar esta evaluación, situación que se espera se revierta con las mejoras de difusión implementadas, algunos conceptos como los potenciales beneficiarios dentro de la IE, la escala de montos diferenciada, la importancia de la ECE dentro de los indicadores evaluados para acceder al bono, entre otros, sí están claros. Además, cabe resaltar que la valoración general de esta herramienta es positiva, el BDE es percibido principalmente como una merecida retribución al esfuerzo que realizan los docentes y directores para conseguir mejores resultados en la ECE. Cabe mencionar también que uno de los principales efectos observados del BDE es la asociación de esta herramienta con la promoción de prácticas orientadas a mejorar los resultados en la ECE (no se encontró evidencia de prácticas perversas), aunque en base a la evidencia de este documento no es saber cuán importante es el efecto adicional del BDE sobre los resultados obtenidos en la ECE. Esto último debido a que el trabajo de campo encontró que los docentes ya se mostraban motivados y realizando prácticas para mejorar en la ECE aun antes de conocer el BDE. Se sugiere continuar monitoreando este aspecto en el futuro para entender cuál es el valor agregado del BDE en esta dinámica.

Adicionalmente, se han identificado algunos espacios de mejora en los componentes para implementar el BDE, como la necesidad de contar con sistemas de registros de información de calidad, realizar campañas de difusión sobre la herramienta que incorpore el supuesto de la alta rotación del personal local, la necesidad de identificar mensajes claves sobre el BDE, realizar una estrategia de difusión diferencia por áreas geográficas, buscar mecanismos para promover la apropiación de responsabilidades a nivel local que aseguren el cumplimiento oportuno del proceso de validación de datos del personal beneficiario y el pago del BDE, entre otros. La atención e incorporación de estas recomendaciones apuntan a la mejora de la efectividad del BDE en futuras entregas.

## 6. Anexo: Descripción del trabajo de campo

Durante el trabajo de campo se visitó 50 IE seleccionadas en cinco regiones y Lima Metropolitana. En las IE Polidocente Multigrado y Polidocente Completa de la muestra se planificó entrevistar a tres actores: director, docente a cargo del grado evaluado por la ECE (2do grado o 4to grado de acuerdo a la evaluación de la ECE) y un docente de otro grado que no es evaluado por la ECE. En las IE Unidocente sólo se realiza una entrevista al director/docente. Además, en algunas IE se identificó personal que tenía reclamos relacionados al BDE, en estos casos se aplicó entrevistas sobre reclamos adicionales para conocer brevemente el origen, el estado actual y los medios que utilizaron para realizar el reclamo. Finalmente, las entrevistas realizadas a los directores de DRE y UGEL también incluyen la participación de personal que estuvo a cargo del SUP, NEXUS y SIAGIE. La tabla a continuación muestra el balance de entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

	Muestra total	Lima	Piura	Huánuco	Ayacucho	Loreto	San Martín
<i>Total IE de la muestra</i>	50	8	10	10	10	6	6
Directores	38	8	9	6	7	4	4
Docentes	69	16	14	14	10	8	7
Directores/Docentes <sup>62</sup>	11	0	1	4	2	2	2
Entrevistas sobre reclamos	5	0	1	0	0	1	3
DRE	5	1	1	1	0	1	1
UGEL	8	2	1	2	1	1	1
<b>Total entrevistas</b>	<b>136</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>18</b>

Para la aplicación de las entrevistas se identificó a los principales actores vinculados con la herramienta. El trabajo de campo estuvo compuesto por dos etapas. En la primera se realizaron las entrevistas con distintos actores a nivel central vinculados con el diseño y la implementación del BDE, en su mayoría del MINEDU, pero también se recoge la perspectiva de otros actores externos, especialistas en educación, que conocen la herramienta evaluada. Esta etapa tuvo una duración de tres semanas, del 23 de junio al 14 de julio del 2015. En base a la información recopilada en esta primera etapa fue posible construir los instrumentos para la segunda etapa del trabajo de campo que se realizaría a nivel local. El balance de entrevistas realizadas en la primera etapa del trabajo se lista en la tabla siguiente.

<b>Actores a nivel central</b>	<b>Número de entrevistados</b>
<i>Actores del MINEDU</i>	
Secretaría de Planificación Estratégica (SPE)	6
Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación (OTIC)	2
Oficina de Medición de la Calidad Educativa (UMC)	1
Dirección Técnica de Normativa Docente (DITEN)	1
Dirección General de Calidad de Gestión Escolar (DIGEDD)	1
Dirección General de Educación Básica Regular (EBR)	1

<sup>62</sup> Los directores/docentes corresponden a 10 IE unidocentes que se visitaron durante el trabajo de campo. Sólo una IE está registrada como unidocente pero durante la visita de campo contaba con un director/docente y un docente adicional.

Unidad de Estadística Educativa (UE)	1
<i>Otros actores</i>	
Consejo Nacional de Educación	2
Especialista en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo	1
<b>Total</b>	<b>16</b>

La segunda etapa del trabajo de campo duró 4 semanas, del 17 de agosto al 11 de setiembre del 2015. Durante este periodo se contó con un equipo de 5 profesionales especialistas con experiencia en el manejo de herramientas cualitativas que se distribuyeron la muestra de instituciones educativas (IE). La muestra seleccionada estuvo compuesta por 50 IE distribuidas entre Lima Metropolitana, Piura, Huánuco, Ayacucho, Loreto y San Martín<sup>63</sup>. Estas IE fueron seleccionadas de acuerdo a diversas características vinculadas principalmente a la estratificación por grupos para el ranking del Bono Escuela. Así, el 68% de las IE de la muestra están clasificadas en el Grupo A, el 12% en el Grupo B y el 20% en el Grupo C<sup>64</sup>. Asimismo, la muestra está compuesta por 50% de IE Multigrado Polidocente, 36% de IE Polidocente Completa y 14% de IE Unidocente. Finalmente, se balanceó la distribución de la muestra para contar con IE ganadoras y no ganadoras del Bono Escuela 2014 y que pertenezcan a áreas rurales y urbanas de forma equiparada. La siguiente tabla muestra la distribución de la muestra seleccionada para la segunda etapa del trabajo de campo de acuerdo a los criterios mencionados.

#### Distribución de la muestra para el trabajo de campo

	Proporción de la muestra		Proporción de la muestra
<i>Departamentos</i>		<i>Tipo</i>	
Lima Metropolitana	16%	Polidocente Completa	36%
Piura	20%	Multigrado	50%
Huánuco	20%	Polidocente	14%
Ayacucho	20%	Unidocente	
Loreto	12%	<i>Áreas</i>	
San Martín	12%	Urbano	48%
		Rural	52%
<i>Grupos</i>		<i>Regiones</i>	
Grupo A	68%	Costa	36%
Grupo B	12%	Sierra	40%
Grupo C	20%	Selva	24%
<i>Bono Escuela 2014</i>			
Sí recibe	50%		
No recibe	50%		
<b>Muestra Total (I.E.)</b>	<b>50</b>		

<sup>63</sup> Los departamentos elegidos para realizar el trabajo de campo se seleccionaron en estrecha coordinación con el equipo de la UFD, en base a dos criterios: (1) Considerar las 3 regiones naturales del país, se elige 2 departamentos por cada región natural. (2) Se utiliza la variación del índice del nivel satisfactorio de acuerdo a los resultados de la ECE 2013 y 2014 para escoger los departamentos que alcanzaron resultados diversos, dentro de cada región natural se tomará las regiones de mayor y menor índice.

<sup>64</sup> Los grupos mencionados en esta sección (Grupo A, B y C) corresponden a la clasificación de IE utilizada para la selección de beneficiarios del BDE. Los detalles de esta clasificación se describen en la siguiente sección.

Los especialistas realizaron entrevistas a los directores y docentes, en todos los casos al docente responsable del grado evaluado por la ECE y un docente adicional de otro grado de las IE seleccionadas en la muestra. Además, en cada región se entrevistó al director de la DRE, al director de la UGEL y a los encargados de los sistemas de información como SUP, NEXUS y SIAGIE. Durante el trabajo de campo se realizaron en total 136 entrevistas a actores locales.

En general el trabajo de campo se desarrolló sin dificultades. La estrategia para contactar a los docentes y a los directores partió de la comunicación inicial con los funcionarios de las UGEL o la DRE de cada región visitada. En Piura, San Martín, Loreto y Lima, dichas instituciones proporcionaron información relevante para contactar con facilidad a los docentes y directores. En los demás casos, como Huánuco y Ayacucho, la comunicación con el personal de la UGEL y DRE fue muy limitada dado que los funcionarios se negaron a conceder las entrevistas incluso a pesar de haber recibido la notificación previa para anticipar la visita de los especialistas, tampoco proporcionaron información relevante para contactar a los docentes y directores de la IE bajo su jurisdicción. En estos dos últimos casos sólo fue posible entrevistar a los especialistas de los sistemas de información.

Respecto al acceso a las IE, a pesar de que muy pocas habían recibido una notificación que anticipaba la visita del especialista de campo, en la mayoría de los casos el personal de las IE accedió a conceder la entrevista solicitada sin dificultades y en todas las entrevistas realizadas fue posible realizar el registro de audio correspondiente. Sólo en Huánuco, los trabajadores especialistas de campo tuvieron dificultades para concertar las entrevistas planeadas pues algunos directores mencionaron que no recibieron ninguna notificación de la DRE o UGEL y se mostraban sorprendidos y reticentes ante la llegada del equipo de campo. En estos casos fue necesario aclarar con más cuidado el objetivo de la visita y el protocolo de confidencialidad para que finalmente accedan a ser entrevistados. Sólo un docente de una IE unidocente se negó a conceder la entrevista. Por otro lado, en Piura, Ayacucho y Loreto muchos docentes se encontraban en capacitación durante las primeras semanas de campo. Ante esta situación fue necesario comunicarse directamente con cada docente o director para programar las entrevistas fuera del horario escolar de acuerdo a la disponibilidad de cada uno. Con esta estrategia se pudo completar las entrevistas en estos casos. Finalmente, hubo solo algunas dificultades de acceso que se concentraron en algunas zonas de Huánuco, Ayacucho y San Martín. En estos casos, las IE estaban ubicadas en zonas de riesgo, de acuerdo a la información proporcionada por los funcionarios de las UGEL. Ante esta situación se vio por conveniente reemplazar estas IE por otras que cumplan las mismas características utilizadas para seleccionar la muestra inicial, por tanto, fue posible completar las entrevistas de las 50 IE de la muestra programada inicialmente<sup>65</sup>. La lista final de las 50 IE visitadas durante el trabajo de campo se muestra en la tabla a continuación.

---

<sup>65</sup> Se reemplazaron cuatro IE durante el trabajo de campo: Dos en Huánuco, una en Ayacucho y una en San Martín, sólo una de estas IE correspondía al Grupo C, las otras tres correspondían al Grupo A. Estas IE fueron reemplazadas por otras IE que cumplían exactamente las mismas características.

**Lista de Instituciones Educativas de Educación Primaria visitadas durante el trabajo de campo entre agosto y setiembre de 2015.**

Nº	Región	Código Modular	Grupo	Tipo	Recibe Bono	UGEL	Provincia	Distrito	Área
1	Lima Metropolitana	694307	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL 01 San Juan De Miraflores	Lima	Villa Maria Del Triunfo	Urbano
2	Lima Metropolitana	869008	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL 01 San Juan De Miraflores	Lima	Pachacamac	Urbano
3	Lima Metropolitana	502401	Grupo A	Polidocente	No	UGEL 01 San Juan De Miraflores	Lima	San Juan De Miraflores	Urbano
4	Lima Metropolitana	647164	Grupo A	Polidocente	No	UGEL 01 San Juan De Miraflores	Lima	Villa El Salvador	Urbano
5	Lima Metropolitana	647792	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL 05 San Juan De Lurigancho	Lima	San Juan De Lurigancho	Urbano
6	Lima Metropolitana	339507	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL 05 San Juan De Lurigancho	Lima	San Juan De Lurigancho	Urbano
7	Lima Metropolitana	338087	Grupo A	Polidocente	No	UGEL 05 San Juan De Lurigancho	Lima	El Agustino	Urbano
8	Lima Metropolitana	339499	Grupo A	Polidocente	No	UGEL 05 San Juan De Lurigancho	Lima	El Agustino	Urbano
1	Piura	489971	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL Piura	Piura	Piura	Urbano
2	Piura	343038	Grupo A	Polidocente	No	UGEL Piura	Piura	Piura	Urbano
3	Piura	343079	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Piura	Piura	Castilla	Urbano
4	Piura	260232	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Piura	Piura	Castilla	Urbano
5	Piura	1018480	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Piura	Piura	Catacaos	Urbano
6	Piura	1018449	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Piura	Piura	Catacaos	Urbano
7	Piura	553065	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Piura	Huancabamba	San Miguel De El Faique	Rural
8	Piura	352450	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Piura	Huancabamba	Canchaque	Rural
9	Piura	698381	Grupo C	Multigrado	Si	UGEL Piura	Huancabamba	Canchaque	Rural
10	Piura	561563	Grupo C	Unidocente	No	UGEL Piura	Huancabamba	San Miguel De El Faique	Rural
1	Huánuco	288431	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL Huánuco	Huánuco	Amarilis	Urbano
2	Huánuco	650218	Grupo A	Polidocente	No	UGEL Huánuco	Huánuco	Amarilis	Urbano
3	Huánuco	848671	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Huánuco	Huánuco	Quisqui	Urbano
4	Huánuco	673137	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Huánuco	Huánuco	Churubamba	Rural
5	Huánuco	1189794	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Huánuco	Huánuco	Churubamba	Rural
6	Huánuco	830265	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Huánuco	Huánuco	Chinchao	Rural
7	Huánuco	296434	Grupo B	Multigrado	Si	UGEL Huamalies	Huánuco	Llata	Rural
8	Huánuco	296418	Grupo B	Multigrado	No	UGEL Huamalies	Huánuco	Llata	Rural
9	Huánuco	673152	Grupo C	Unidocente	Si	UGEL Huánuco	Huánuco	Santa Maria Del Valle	Rural
10	Huánuco	673152	Grupo C	Unidocente	No	UGEL Huánuco	Huánuco	Santa Maria Del Valle	Rural
1	Ayacucho	422089	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL Huamanga	Huamanga	Ayacucho	Urbano

2	Ayacucho	421958	Grupo A	Polidocente	No	UGEL Huamanga	Huamanga	Ayacucho	Urbano
3	Ayacucho	1459551	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Huamanga	Huamanga	Tambillo	Rural
4	Ayacucho	432054	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Huamanga	Huamanga	Tambillo	Rural
5	Ayacucho	432369	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Huamanga	Cangallo	Paras	Rural
6	Ayacucho	506386	Grupo A	Unidocente	No	UGEL Huamanga	Huamanga	Vinchos	Rural
7	Ayacucho	670372	Grupo B	Multigrado	Si	UGEL Huamanga	Huamanga	Vinchos	Urbano
8	Ayacucho	431932	Grupo B	Multigrado	No	UGEL Huamanga	Huamanga	Tambillo	Urbano
9	Ayacucho	614941	Grupo C	Unidocente	Si	UGEL Huamanga	Huamanga	Vinchos	Rural
10	Ayacucho	749127	Grupo C	Unidocente	No	UGEL Huamanga	Cangallo	Paras	Rural
1	Loreto	397992	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL Maynas	Maynas	Iquitos	Urbano
2	Loreto	203455	Grupo A	Polidocente	No	UGEL Maynas	Maynas	Iquitos	Urbano
3	Loreto	720573	Grupo B	Multigrado	Si	UGEL Maynas	Maynas	Indiana	Rural
4	Loreto	1148881	Grupo B	Multigrado	No	UGEL Maynas	Maynas	Mazan	Rural
5	Loreto	1152149	Grupo C	Multigrado	Si	UGEL Maynas	Maynas	Punchana	Rural
6	Loreto	1146216	Grupo C	Multigrado	No	UGEL Maynas	Maynas	Mazan	Rural
1	San Martín	275024	Grupo A	Polidocente	Si	UGEL Moyobamba	Moyobamba	Moyobamba	Urbano
2	San Martín	707513	Grupo A	Polidocente	No	UGEL Moyobamba	Moyobamba	Moyobamba	Urbano
3	San Martín	878223	Grupo A	Multigrado	Si	UGEL Moyobamba	Lamas	Alonso De Alvarado	Rural
4	San Martín	675330	Grupo A	Multigrado	No	UGEL Moyobamba	Moyobamba	Jepelacio	Rural
5	San Martín	1586551	Grupo C	Unidocente	Si	UGEL Moyobamba	Lamas	Alonso De Alvarado	Rural
6	San Martín	1398569	Grupo C	Unidocente	No	UGEL Moyobamba	Moyobamba	Jepelacio	Rural

## Bibliografía

- Figlio, D y Winicki, J. (2002). «Food for Thought: The Effects of School Accountability Plans on School Nutrition». *NBER Working Paper 9319*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Jacob, B. y Levitt, S. (2003). «Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating». *NBER Working Paper 9413*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Kane, M. (2001). «Current concerns in validity theory». *Journal of Educational Measurement* Vol. No. 38(4): 319-342.
- Kane, M. (2006). «Validation». En Brennan, L. R. (Ed.) «Educational measurement». American Council on Education y Praeger Publishers 4a Ed: 17-64.
- Kane, T. y Staiger, D. (2001). «Improving School Accountability Measures». *NBER Working Paper 8156*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Koretz, D. (2002). «Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity». *Journal of Human Resources* Vol. 37: 725-77.
- Martínez, R. y Vega, S. (2007). «Un acercamiento al impacto de la Carrera Magisterial en la Educación Primaria». *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* Vol. XXXVII: 91-114.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005). «Rendimiento escolar y premios por desempeño. La experiencia latinoamericana y el SNED en Chile». En Cueto, S. (ed.). *Uso e Impacto de la Información Educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL, pp. 23-60.
- McEwan, P. y Santibañez, L. (2005). «Teachers and Principal Incentives in Mexico ». En E. Vega (Ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 213-253.
- Murnane, R. y Cohen, D. (1986). «Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive». *Harvard Education Review* Vol. 56: 3-17.
- Muñiz, J. (1999). «Teoría clásica de los test». Madrid: Ediciones Pirámide. 2ª Ed.
- Schofield, J. y Saussman, C. (2004). «Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice». *Public Administration* Vol. 82, No. 2: 235-248.
- Vegas, E. (2005). «Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?». Washington, D.C.: Banco Mundial.