

## Ayuda Memoria

### Efecto del incentivo monetario y bonificaciones en plazas docentes en zonas puntuales<sup>1</sup>

El objetivo del presente estudio es responder la siguiente pregunta de investigación: ¿ha surtido efecto el incentivo monetario/bonificaciones para ocupar plazas docentes en zonas rurales, de frontera o Vraem?

Para responder a la interrogante planteada, se ha revisado la evidencia internacional y nacional sobre el rol de los incentivos y bonificaciones en la ocupación de plazas docentes en escuelas rurales y desfavorecidas.

### ¿Qué factores limitan el reclutamiento de docentes en zonas rurales?

Según Echazarra y Radinger (2019), existen cuatro factores que limitan el reclutamiento de docentes en zonas rurales. El primero está relacionado a la ubicación de las instituciones educativas y la dificultad que implica para los docentes separarse físicamente de sus familias y asentarse en contextos donde muchas veces no existen servicios básicos. El segundo se enfoca en la sobrecarga y la tensión laboral. Los autores sostienen que enseñar en zonas rurales implica que los docentes tengan que cubrir varias áreas curriculares, programas extracurriculares, así como asumir tareas de liderazgo y administración, debido a la falta de personal. El tercero se vincula con establecer nuevas relaciones y encajar en la nueva comunidad. Tener que adaptarse a una vida con menos privacidad y más cercana a los colegas puede ser un desafío, en especial para docentes provenientes de contextos urbanos. Por último, los autores identifican el sentimiento de aislamiento como un factor relevante, sobre todo para los docentes que trabajan en escuelas con falta de personal. Estos docentes encuentran desafíos en su propio desarrollo profesional, ya que no tienen oportunidades de intercambio entre pares.

### Evidencia internacional sobre incentivos monetarios

Se ha encontrado que los incentivos monetarios pueden tener un efecto positivo en el reclutamiento de docentes a escuelas rurales y desfavorecidas, pero no a escuelas en zonas remotas (Echazarra & Radinger, 2019). Además, la revisión de literatura realizada por Huat See et al. (2020) identifica que el uso de incentivos monetarios funciona para atraer docentes a escuelas con problemas de reclutamiento; sin embargo, no encuentran evidencia suficiente que indique que esta estrategia contribuya en atraer a los mejores perfiles. Asimismo, se encuentra que los incentivos monetarios no son eficientes para retener a los docentes y, por lo tanto, se considera que no son estrategias que en sí mismas puedan ser consideradas como sostenibles (Echazarra & Radinger, 2019; Huat See et al., 2020).

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Jimena Vargas en mayo de 2022.

Un estudio realizado en 2008 por Beesley et al. se propone identificar las diferencias en estrategias de reclutamiento y retención docentes que pueden considerarse como exitosas y no exitosas en secundarias rurales de Estados Unidos. Para ello, los autores analizan la data *2003-2004 Schools and Staffing Survey (SASS)* y entrevistan a directores de secundarias que han tenido estrategias exitosas. Se identifica que las escuelas que se consideran exitosas otorgaron bonos a la firma de contrato de nuevos docentes, así como asistencia por reubicación, subsidios para transporte, alimentación, etc. Por el contrario, las escuelas con estrategias menos exitosas utilizaron principalmente la estrategia de bonos a la firma de contrato y dejaron de lado otros mecanismos de apoyo. Durante las entrevistas, los directores de escuelas con estrategias exitosas mencionaron que tenían éxito en el reclutamiento y la retención de docentes porque priorizaban contratar graduados de la misma zona, quienes estaban familiarizados con el ámbito rural. Además, buscaban financiamiento estatal para cubrir los gastos educativos de personas en la zona, que contaban con conocimiento en áreas curriculares, pero que no tenían el título en docencia.

El estudio de Pugatch y Schoeder (2014) busca identificar el efecto de incentivos monetarios en el reclutamiento de docentes certificados en Gambia. Como parte de los incentivos, los docentes reciben una prima salarial de entre 30 % y 40 % por trabajar en escuelas remotas. El estudio encontró que los incentivos lograron aumentar la proporción de docentes certificados en zonas remotas en 10 puntos porcentuales y contribuyeron en disminuir el ratio de docentes certificados por alumno en 27 % o 61 % de la media. Asimismo, los incentivos funcionan para atraer a docentes a escuelas rurales que están cerca de vías principales, pero el efecto disminuye conforme aumenta la distancia. La política de incentivos también tenía el objetivo de atraer a más docentes mujeres a zonas remotas; sin embargo, los autores no encuentran que el incentivo haya tenido un efecto en esto. Los autores mencionan que el aumento de docentes certificados en zonas remotas no se debe solamente al traslado de docentes entre escuelas de distintas características, sino que el incentivo también contribuyó a que más docentes buscaran certificarse. Así, la intervención adicionó 140 docentes a zonas remotas, lo cual no hubiera ocurrido si no se hubiera implementado.

## Evidencia nacional sobre incentivos monetarios

La evidencia nacional respecto a este tema es limitada. Sin embargo, se han podido identificar estudios relacionados al efecto de incentivos monetarios en la ocupación de plazas docentes en zonas rurales, más no en zonas frontera o Vraem.

El estudio de Castro y Esposito (2018) buscó identificar el efecto de los incentivos monetarios ofrecidos a docentes en zonas rurales como parte de la política implementada por el Ministerio de Educación (Minedu) a partir de 2014. Específicamente, los autores buscaban observar el efecto del incentivo monetario en tres aspectos: i) la proporción de vacantes ocupadas, ii) la retención docente y iii) el rendimiento de los estudiantes. Los montos para los incentivos se establecían de acuerdo a la zona rural donde se encontraban las instituciones educativas. Así, el Minedu estableció tres categorías de ruralidad: Rural 1, 2 y 3. La 1<sup>2</sup> es la de mayor ruralidad y se le asignaba un monto mayor en comparación con las

---

<sup>2</sup> Las escuelas en la zona Rural 1 tienen menos de 500 habitantes y están a más de 120 minutos de la capital de la provincia.

otras dos zonas.<sup>3</sup> Además del efecto de los incentivos, los investigadores estaban interesados en conocer los *spillovers* de la medida, particularmente en las escuelas que eran parte de la zona Rural 2, pero que tenían características muy similares a las instituciones educativas de Rural 1; es decir, las que estaban al límite en el sistema de clasificación establecido.

Para la variable de proporción de vacantes ocupadas, el estudio encuentra un efecto positivo de entre 1.1 y 1.6 puntos porcentuales. Sin embargo, se identifica que el aumento se da principalmente en la ocupación de plazas por parte de docentes contratados y no nombrados. Se observa que los docentes nombrados en II. EE. de zona Rural 2 prefieren trasladarse a II. EE. de zona Rural 1 como docentes contratados por el incentivo monetario. Los autores señalan que, de no haber considerado el efecto negativo que la medida tiene en las II. EE. de Rural 2, se hubiera sobreestimado el efecto en la proporción de vacantes ocupadas en un 30 %. Los autores consideran que la medida no contribuye necesariamente a una distribución de docentes más equitativa, ya que implica el traslado y el cambio de docentes entre escuelas con características similares. El estudio encuentra que la medida contribuye en la retención de docentes, con una reducción de rotación entre 1.2 y 1.5 puntos porcentuales, la cual hubiera sido sobreestimada en un 20 % si no se consideraba el efecto en las II. EE. Rural 2. No se encuentran resultados en cuanto al desempeño de los estudiantes. Los autores sostienen que, si bien la medida tiene un efecto positivo en cuanto a la ocupación de plazas y retención docente, es importante reflexionar sobre la manera como se lleva a cabo la categorización de II. EE. rurales y los posibles efectos no contemplados.

Por su parte, el estudio de Bobba et al. (2021) analiza el efecto de las bonificaciones en una muestra de alrededor de 12 000 vacantes de II. EE. en zonas rurales. Los autores identifican que las bonificaciones para docentes aumentan la probabilidad de ocupación de vacantes en II. EE. de zona Rural 1 en 10 puntos porcentuales. Asimismo, el estudio identifica que los docentes que fueron beneficiados con las bonificaciones más altas obtuvieron mayor puntaje, por 0.5-0.6 desviaciones estándar en la Prueba Única Docente, en comparación con los docentes de II. EE. rurales con bonificaciones más bajas. De esta manera, los autores encuentran que el programa estaría contribuyendo en atraer a más y mejores docentes a las zonas rurales del país. El estudio también identifica un efecto positivo en la retención docente. Los docentes contratados en II. EE. de zona Rural 1 tienen una probabilidad de 20 puntos porcentuales de permanecer en la misma posición. Por último, los investigadores identifican que los estudiantes con docentes que reciben incentivos más altos obtienen mejor puntaje en la Evaluación Censal de Estudiantes, tres años después de implementarse la medida.

En el 2020, Alva et al. (2020) publican un análisis adicional como parte de la investigación de Bobba et al. (2021): la estimación de un modelo de elección discreto que permite cuantificar los canales, a través de los cuales los incentivos monetarios influyen en la distribución de los docentes con mejor rendimiento en el espacio. Se busca identificar qué tanto influye la bonificación en comparación con otros factores que los docentes consideran en su elección de escuela (mudanza, acceso a servicios, etc.). En este proceso se encuentra que las bonificaciones contribuyen en atraer a docentes a II. EE. rurales que están cerca de zonas urbanas o con mayor población, pero no son eficientes para la distribución equitativa de docentes en el país, ya que los docentes tienen una fuerte resistencia a mudarse lejos de donde viven y esto no puede ser contrarrestado con el sistema de bonificación actual. Los investigadores estiman que

---

<sup>3</sup> Las zonas eran categorizadas tomando en consideración dos variables: el número de habitantes en los centros poblados y la distancia hacia la capital de la provincia.

se requeriría un monto 7 veces mayor al actual para lograr que la mudanza a una localidad a 100 kilómetros de distancia sea indiferente para los docentes. Frente a esto, los autores recomiendan establecer políticas de formación docente local y mejorar la infraestructura escolar para las zonas más remotas.

Hallazgos similares son encontrados por Campos y Gutierrez en 2019. Frente a la problemática de plazas no ocupadas, los investigadores se proponen establecer una tipología de plazas que permita al Minedu enfrentar este problema de manera estratégica. Así, los autores encuentran que, mientras más dispersas son las escuelas, las probabilidades de que las plazas ofrecidas sean seleccionadas por los docentes disminuyen. Sin embargo, no se observan diferencias muy pronunciadas entre las plazas de las escuelas de zona Rural 1 o 2, a pesar de que los montos que se asignan como parte de la política de incentivos son significativamente diferentes.<sup>4</sup> Los autores cuestionan hasta qué punto las tres categorías de ruralidad utilizadas por el Minedu son adecuadas. Asimismo, los autores identifican que existen otros predictores que juegan un rol importante en la elección de los docentes, como los índices de precios regionales o indicadores de violencia. Los investigadores establecen una categorización de las escuelas que, de acuerdo con su análisis, pueden ser consideradas como las menos atractivas (26 980 escuelas). A los grupos 1 y 2 pertenecen aquellas escuelas que están en zonas muy dispersas y con serias limitaciones en cuanto al acceso a servicios. Los autores indican que en estas escuelas es probable que solo una política de incentivos monetarios no sea suficiente para atraer docentes. Por ello, recomiendan diseñar intervenciones complementarias, como la formación de docentes locales, programas de becas para estudiantes locales, el apoyo de paradocentes y de tecnología para clases a distancia. Sin embargo, se proponen los incentivos monetarios como una política que podría ser efectiva en las escuelas de los grupos 3 y 4, que presentan una menor dispersión, están más cerca de centros urbanos y cuentan con mejor acceso a servicios.

Por último, el estudio de Ajzenman et al. (2020) tiene como objetivo identificar la efectividad de dos tipos de estrategia para atraer docentes a escuelas desfavorecidas: una estrategia basada en la identidad altruista de los docentes y otra, en incentivos externos. Para ello, se establecen dos grupos de tratamiento que reciben mensajes con contenido distinto en la plataforma centralizada del Concurso de Nombramiento, donde los docentes deben seleccionar las plazas a las que desean aplicar. El primer grupo de docentes completa ejercicios para reflexionar sobre por qué escogieron la carrera, reciben mensajes de agradecimiento por ser agentes de cambio, etc. En el segundo grupo de tratamiento, los docentes reciben información simplificada sobre el programa de bonificaciones y la manera como pueden beneficiarse. El grupo control recibía la misma cantidad de mensajes y ejercicios, pero con características neutrales. Los investigadores encuentran que ambas estrategias influyen en las preferencias de los docentes de forma similar, aumentando la probabilidad de que los docentes de ambos grupos de tratamiento seleccionen plazas en escuelas desfavorecidas (aumento de 1.9 puntos porcentuales para el grupo con incentivo altruista y 2 puntos porcentuales para el grupo de incentivo monetario). Los autores consideran que la difusión de este tipo de incentivos, mediante mensajes simples y claros, es importante para atraer docentes a escuelas desfavorecidas.

---

<sup>4</sup> Al momento del estudio, el monto para docentes de zona Rural 1 era de S/500 y para docentes de zona Rural 2, S/100.

## Recomendaciones

La literatura revisada sobre los efectos de los incentivos monetarios en la ocupación de plazas docentes sugiere que no existe una única respuesta que permita decir que estos funcionan o no. Lo que se encuentra es que los incentivos pueden tener un efecto positivo en atraer y ocupar plazas docentes en ciertos contextos y cuando estos se implementan bajo condiciones específicas.

Con base en la revisión de literatura internacional y nacional se presentan las siguientes recomendaciones:

- Identificar aquellas escuelas donde el incentivo monetario puede tener un mayor efecto. La evidencia nacional revisada sugiere que existen contextos rurales donde este tipo de medidas puede lograr un impacto positivo, ya que, si bien son rurales, no están tan distanciadas de centros urbanos y cuentan con acceso a servicios básicos. Es importante, entonces, que los programas de incentivos monetarios enfoquen sus esfuerzos en aquellas escuelas donde un incremento salarial puede realmente hacer la diferencia.
- Diseñar e implementar estrategias complementarias para escuelas en zonas remotas. Campos y Gutierrez (2019) identifican que las plazas docentes menos atractivas suelen encontrarse en zonas remotas y de difícil acceso. En estos casos, las estrategias de incentivos monetarios pueden no ser las más efectivas, ya que existen otros factores más allá del salario que juegan un rol en la decisión de los docentes. Esto también se observa en estudios internacionales (Pugatch & Schoeder, 2014; Echazarra & Radinger, 2019). Es importante identificar los límites de la estrategia de incentivos monetarios y desarrollar estrategias complementarias, como la formación de docentes locales, programas de becas y modelos de educación alternativos.
- Considerar si la actual categorización de escuelas por niveles de ruralidad contribuye a que los incentivos monetarios sean efectivos. Castro y Esposito (2018) identifican que los incentivos generan que docentes nombrados de escuelas de zona Rural 2 se trasladen como docentes contratados a escuelas de zona Rural 1. Sin embargo, las escuelas Rural 2, analizadas en el estudio, se encuentran cerca de las escuelas Rural 1 y tienen similares características. Debido a la diferencia en montos para docentes entre ambas zonas, es de esperar que los docentes muestren esta preferencia. Además, es importante considerar los efectos y *spillovers* que este tipo de medidas pueden ocasionar en el espacio rural.
- Considerar mecanismos de apoyo a docentes en zonas rurales y remotas que contribuyan no solo en el reclutamiento, sino también en la retención. Si bien la evidencia revisada encuentra, en la mayoría de casos, un efecto positivo en cuanto al reclutamiento docente, no se observan resultados similares para la retención. Más allá de atraer a los docentes a zonas vulnerables, es necesario brindar mecanismos de apoyo para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes: brindar soporte en encontrar una vivienda, seguro de salud, transporte, reubicación y visitas a la familia, alimentación, etc. En el marco de este tipo de políticas, es importante no perder de vista el objetivo final: mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Para lograrlo, no solo es necesario atraer a mejores docentes, sino también buscar la manera de retenerlos. En ese sentido, los incentivos monetarios en sí mismos no parecen terminar de resolver el problema.

## Referencias

- Ajzenman, N., Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L. & Méndez, C. (2020). Altruism or money? Reducing teacher sorting using behavioral strategies in Peru, *IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-01143*. Inter-American Development Bank (IDB). <https://doi.org/10.18235/0002625>
- Alva, C., Bobba, M., Ederer, T., León-Ciliotta, G., Neilson, C. A., & Nieddu, M. (2020). *Can Increasing Teacher Pay Help Dismantle Structural Inequality? Evidence from Centralized Teacher School Choice in Peru*.
- Beesley, A., Atwill, A. K., Blair, P., & Barley, Z. (2008). Strategies for recruitment and retention of secondary teachers in central region rural schools. *Mid-continent Research for Education and Learning (McREL)*.
- Bobba, M., Leon, G., Neilson, C. A., Nieddu, M., Alva, C., & d'Aiglepierre, R. (2021). Teacher wages, the recruitment of talent, and academic achievement. *AFD Research Papers, (213)*, 1-31.
- Campos, A., & Gutierrez, J. (2019). *¿Focalizar para mejorar? Un análisis de las políticas y esquemas de incentivos de atracción docente en el Perú*. CIES.
- Castro, J., & Esposito, B. (2018). The effect of bonuses on teacher behavior: A story with spillovers. *Peruvian Economic Association, Working paper 104*.
- Echazarra, A., & Radinger, T. (2019). *Learning in rural schools*. OECD Publishing.
- Huat See, B., Morris, R., Gorard, S., & El Soufi, N. (2020). What works in attracting and retaining teachers in challenging schools and areas? *Oxford Review of Education, 46(6)*, 678-697. <https://doi.org/10.1080/03054985.2020.1775566>
- Pugatch, T., & Schroeder, E. (2014). Incentives for Teacher Relocation: Evidence from the Gambian Hardship Allowance. *Economics of Education Review, (41)*, 120-136.