

Urge fortalecimiento de la carrera pública magisterial en el Perú

Mesa de investigación

Miguel Puch (GRADE); Jhon Ortega (UNMSM); Claudia Sugimaru (GRADE); Aurora Escudero (especialista en Desarrollo Docente); Juan León (GRADE)

RESUMEN: *Tras varios años de vigencia de la Ley de Reforma Magisterial y su reglamento, un equipo de profesionales presenta los resultados y recomendaciones de política de dos estudios que analizan la incidencia en la calidad de la prestación del servicio educativo basado en el rendimiento académico y las competencias socioemocionales de los estudiantes en el Perú.*

PALABRAS CLAVE: *Docencia, reforma magisterial, embarazo adolescente, jornada escolar, carrera pública*

Si tenemos en cuenta que el 62% de docentes del sector estatal pertenece a la carrera pública magisterial (CPM), es oportuno conocer si este régimen logró mejorar el rendimiento académico y desarrollar las competencias socioemocionales de los estudiantes, manifestó el investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Miguel Puch¹.

Refirió que, si bien a la fecha ningún estudio en el Perú responde a esta pregunta, la investigación, que elaboró juntamente con la investigadora de Grade, Ana Salas², tiene resultados que pueden adoptarse como recomendaciones de políticas.

La investigación, que se expuso en el evento *La carrera pública magisterial y su impacto**, fue

ganadora del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019.

Este trabajo fue motivado por la problemática de la educación en el Perú, la cual no solo está relacionada con la tasa de matrículas en los colegios o el acceso a este derecho, sino que se vincula a la falta de formación de calidad.

Este déficit se reflejará en las personas en el futuro en aspectos socioeconómicos, laborales y psicológicos; por ello, es necesario incidir en sus factores asociados.

En el Perú, el docente se enfrenta a un entorno adverso, con una progresiva desvalorización social de su profesión, bajos salarios, escasas

¹Bachiller en Economía por la PUCP, es asistente de investigación en Grade. Anteriormente, se desempeñó como analista de balanza comercial en el Banco Central de Reserva (BCR), luego de aprobar con honores el LXIV Curso de Extensión de Economía Avanzada 2017. Sus áreas de interés son la política educativa, el desarrollo económico y el comercio internacional.

²Investigadora de Grade. Estudió Ciencias Sociales en la PUCP. Trabaja en Pronabec.

*Estudio ganador del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019, con la cooperación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), y con el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

posibilidades de desarrollo profesional de calidad, entre otros aspectos, enfatizó Puch.

“En respuesta a esta problemática, el Ministerio de Educación (Minedu) emitió la Ley de Reforma Magisterial (LRM) en el 2012, en la cual realizó cambios sustanciales en el régimen laboral de los docentes nombrados del sector público con el fin de contar con un esquema basado la meritocracia, a la que se conoce como la carrera pública magisterial”, comentó.

Esta norma se caracteriza por los procesos públicos de evaluación, como el de ingreso, concursos de nombramiento y exámenes de permanencia que se conocen como pruebas de desempeño y de ascenso en la carrera. También prevé incrementos salariales ligados al desempeño, mejores condiciones laborales y oportunidades de crecimiento profesional.

En su ponencia, citó al investigador David Lazear (2003), quien afirma que este tipo de políticas son capaces de incrementar los aprendizajes de los estudiantes mediante incentivos; es decir, lograr un cambio en el comportamiento del maestro ante la motivación que plantea la progresión en la carrera docente, y un canal de selección de profesores con características proclives a elevar el aprendizaje de sus alumnos.

Dijo que uno de los principales resultados, desde la adopción de la ley del profesorado, es que no se evidenció una mejora integral en el perfil de los profesores nombrados; es decir, el avance solo se dio en ciertos aspectos. Se observaron cambios en la experiencia laboral, educación y percepción sobre la calidad de la formación inicial de los educadores; pero en el caso de las variables experiencia y educación la magnitud del cambio fue particular en los docentes nombrados.

Comentó que se detectaron algunas dinámicas diferenciadas entre los educadores nombrados bajo la LRM y los que consiguieron esta categoría recientemente. “Estos últimos tienen una menor



Se observaron cambios en la experiencia laboral, educación y percepción sobre la calidad de la formación inicial de los educadores.”

necesidad de contar con una actividad secundaria y muestran mayores expectativas por continuar estudios que potencien su formación académica. Ambas variables, asociadas a la efectividad, obedecen a que este grupo es relativamente más joven y tiene menos responsabilidades económicas en el hogar”, señaló.

Se observó también que hay una reducción de los maestros que consideran que LRM es beneficiosa para ellos. Esta variación es exclusiva entre grupo de docentes nombrados, posiblemente, por las evaluaciones de desempeño. Esto podría sugerir que los exámenes son considerados como medidas de control antes que una reafirmación de sus competencias.

Dijo además que no se encontró evidencia de que la CPM haya impactado en los aprendizajes de alguno de los grupos (estudiantes varones o mujeres), y que tampoco hay muestras de la incidencia en los alumnos de escuelas urbanas o rurales, o si el docente es hombre o mujer.

Añadió que, pese a los resultados, el estudio debe tomarse con cautela pues estos motivan a repensar la implementación de este régimen, así como las condiciones que podrían fomentar o limitar su efectividad, y las posibilidades que brindan los datos disponibles para investigaciones futuras sobre este tema.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En opinión del investigador, se deben mantener y reafirmar los componentes de la CPM, mejorar las condiciones laborales de los educadores, así como difundir información sobre los beneficios y criterios del sistema a los docentes.

Sostuvo que sería oportuno también involucrar a los profesores en las decisiones de política relacionadas con la CPM, incidir en las políticas de formación, determinar la idoneidad del diseño de las evaluaciones y lograr recolectar información representativa de los educadores.

EMBARAZO ADOLESCENTE

Por su parte, el investigador del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Jhon Ortega³, mostró los resultados de su trabajo sobre el impacto de la exposición de las adolescentes a la jornada escolar completa (JEC), que es un estudio de los efectos no esperados en los programas sociales.

De acuerdo con el documento titulado *Dentro del colegio y lejos del embarazo: El efecto de la JEC sobre el embarazo adolescente*^{**}, si bien el Perú no es el país con mayor tasa de maternidad a edad temprana, muestra alta persistencia en el tiempo. No varió sustancialmente en los últimos 36 años.

Expresó que la preocupación no es por el embarazo adolescente, sino porque está ligado a otros problemas como las menores oportunidades laborales, efectos a largo plazo sobre la educación, y brechas de género. Pero, incluso, lo más preocupante es la falta de evidencia para la generación de políticas.

De acuerdo con su análisis, el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021, que representa la herramienta más ambiciosa para reducir esta situación, no cuenta con evidencia causal que pueda dar soporte a las estrategias que se plantea y requiere la generación de evidencia local.

“Dos de cada tres madres adolescentes de 19 años son pobres, y la mitad vive en extrema pobreza. Más de ocho de cada 10 embarazadas no asiste a un centro educativo. De este total de deserción, el 58% se explica por su condición de gravidez o por matrimonio, mientras que el 26% aduce razones económicas.

Por esta situación, son propensas a la criminalidad, por el hecho de tener menores

oportunidades laborales, deficiente educación y mayores tasas de pobreza” agregó. Ortega afirmó que la experiencia sobre este aspecto demostró que la extensión de la jornada escolar completa y la mejora de la calidad educativa pueden reducir la tasa de fecundidad adolescente.

Este tipo de modelo, el horario extendido, se aplicó en diversos países y recientemente en el Perú. En 1997 empezó Chile, y posteriormente, en el 2011, se hizo una evaluación que arrojó una reducción en tres puntos porcentuales del embarazo adolescente.

En el Perú, se empezó a adoptar la jornada escolar completa recién en el 2015. Aunque esta no tiene como objetivo principal reducir el embarazo adolescente, sino ampliar las oportunidades de aprendizaje —es decir, tener más tiempo dedicado al estudio, pasar de 35 a 45 horas semanales (de ocho de la mañana a cuatro de la tarde)—, potencialmente reduce la probabilidad de embarazo en los distritos en los que tiene algún nivel de presencia.

Calificó como prioritaria la implementación de los tres componentes: la administración del colegio; el soporte a los alumnos y a los profesores; además de la ejecución tecnológica y de infraestructura, que implica mayores esfuerzos del Minedu.

Al respecto, Ortega hizo hincapié en que este diseño podría mejorar si se eleva la calidad del servicio de educación pedagógica en las áreas urbano y rural, paralelamente a la gestión de la alimentación en colegios a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y el Minedu.

Otro factor fundamental es el apoyo o seguimiento a madres estudiantes, y para ello se requiere



Por esta situación, son propensas a la criminalidad, por el hecho de tener menores oportunidades laborales, deficiente educación y mayores tasas de pobreza.”

³Bachiller en Economía de la UNMSM, previamente se desempeñó como asistente de investigación en la Universidad de Lima y posteriormente en Grade. Fue ganador del concurso de jóvenes investigadores de la Sociedad de Investigación Educativa (SIEP). Sus temas de investigación se centran en evaluación de programas de desarrollo, economía del crimen y género, sobre los cuales ha publicado artículos y capítulos en libros.

^{**}Estudio ganador del XX Concurso Anual de Investigación CIES 2018, con el auspicio de Global Affairs Canada (GAC), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

implementar programas de educación sexual integral, que involucren al Minedu, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp) y el Minsa;

y de paternidad responsable (Mimp y Minsa), por tratarse de un problema conjunto de hombres y mujeres.

LA JEC Y EL EMBARAZO ADOLESCENTE

¿Qué es el modelo JEC?



Ampliar las oportunidades de aprendizaje



- Más horas (ampliación de 35 a 45 horas semanales)
- 3 componentes (pedagógico, gestión y soporte)



- Infraestructura
- Cantidad de estudiantes/secciones



2015: 1000; **2016:** 601; **2017:** 400



• Expectativas (↑ ingresos = ↓ embarazo)

- Expectativas de ingresos futuro
- Requiere complementarse con la educación post-secundaria



• Provisión de información

- Es el canal más explotado



• Exposición al riesgo

- Más horas bajo supervisión de profesores
- Más tarde de los centros educativos, caso de Quispicanchi

COMPETENCIAS PROFESIONALES

Por otro lado, la especialista en desarrollo docente, Aurora Escudero⁴, profundizó sobre la lentitud con la que se realiza el cambio generacional en la carrera pública.

Dijo que en la investigación sobre la CPM el promedio de edad de los maestros de la carrera magisterial es de 50 años, lo que significa que en pocos años tendremos alrededor de 10,000 docentes que cesarán en sus puestos y, por lo tanto, se tendrá que incorporar igual número de profesores al servicio, a fin de que este cambio generacional no ocasione un vacío.

Al respecto, dijo que es necesario considerar dos elementos: la inclusión de personas más jóvenes en la CPM, haciéndola mucho más atractiva, y asegurarnos de que se fijen políticas que aseguren un cese digno. Refirió que el estudio muestra un bajo porcentaje de satisfacción de los docentes, y recomendó que se les debe incluir activamente en las decisiones de política que mencionaron en la investigación. “Sería relevante poner las voces de los profesores en sus políticas, y en su propia enseñanza en el aula, como una forma de recuperar la confianza de los maestros, que es un tema aún pendiente para el sistema de reforma de la carrera magisterial”, manifestó.

La investigación no consideró una mirada más crítica a la meritocracia, advirtió, “por ejemplo,

¿quiénes ingresan a la carrera pública?, ¿quiénes acceden a cargos de mayor responsabilidad?, ¿qué brechas de género hay, de clase, de etnia, de lengua, de discapacidad, o generacional podemos encontrar en la carrera?, y la forma en la que opera la meritocracia, ¿qué desigualdades puede ocultar?”. Son elementos, que, en su opinión, deben complementar estas investigaciones.

Con relación al segundo estudio, relativo a la jornada escolar ampliada JEC, consideró que es sumamente valiosa para transversalizar el enfoque de género y los servicios educativos. No obstante, calificó de muy complejo e inviable ponerlo en funcionamiento en todos los colegios de educación secundaria. Dijo que “se necesita incorporar un enfoque de violencia de género cuando se discute el embarazo adolescente en un país como el Perú”.

Comentó que también se deberían conocer qué elementos incidieron en la reducción del embarazo adolescente, los que servirían de lección a otros servicios educativos en la secundaria.

A manera de ejemplo, citó a otros modelos de secundaria como la tutorial, con residencia y en alternancia, que se aplican en la Amazonía y en las zonas andinas, los que podrían tomar selecciones de JEC para contribuir también en reducir el embarazo adolescente.

⁴Licenciada en Sociología por la PUCP. Experiencia en el desarrollo de investigaciones en temas de educación y género en Grade y en CISEPA-PUCP. Actualmente se desempeña como especialista en la Dirección General de Desarrollo Docente del Ministerio de Educación.

IMPACTOS DE LA CPM

Para la investigadora adjunta de Grade, Claudia Sugimaru⁵, es fundamental destacar el hecho de que hay muy pocas experiencias en la región, en términos de evaluación del establecimiento de estos sistemas meritocráticos, para promover el desarrollo y la formación docente.

“Hay que empezar a investigar los efectos de la carrera pública magisterial en el Perú, dados los esfuerzos presupuestales por elevar los ingresos de los docentes, lo cual, probablemente, continúe ocurriendo”, indicó.

En tal sentido, se mostró a favor que se pregunte ¿qué impactos ha habido luego de ocho años de implementación de la carrera pública magisterial?

Destacó la teoría de cambio del primer estudio de la CPM, que se diseñó a partir de las estrategias planteadas a este régimen. “Creo que sería sumamente interesante la posibilidad de que funcionarios, actores, representantes del Minedu pudieran conocer este planteamiento. Obviamente, deberán brindar sus opiniones y reflexiones, de tal manera que se conozca si hay iniciativas que quedan excluidas o supuestos que quizá no se cumplan y más adelante pensar en una evaluación del diseño de esta”, agregó.

Acerca del estudio sobre embarazo adolescente, coincidió con el autor en manifestar que es

alarmante no haber logrado reducir las tasas de ocurrencia en nuestro país. En ese sentido, como el investigador menciona, es indispensable la generación de evidencia rigurosa para la toma de decisiones que favorezca el diseño de políticas.

En su opinión el tema del embarazo adolescente tiene varios componentes, que no están ligados a la extensión de la jornada escolar completa, sino con el acompañamiento profesional que reciben los estudiantes y las familias.

“Me parece un aspecto sumamente valioso que va más allá del individuo, trata de interrelacionarse con el contexto familiar. Hay una serie de programas que trataron de reducir el índice de embarazo adolescente, ya sea mediante la transferencia de dinero, extensión de la jornada escolar o con políticas sobre educación sexual y reproductiva; sin embargo, no tuvieron el impacto deseado porque es un fenómeno que involucra el entorno social y cultural de las adolescentes”, aseveró.

La jornada escolar completa, puntualizó, debe ser un componente de una estrategia más grande, en la que también se consideren una serie de sectores gubernamentales. “Al no ser un modelo universalizable se estaría abriendo brechas en vez de cerrarlas, porque finalmente sería un esquema que no se podrá implementar en todas las escuelas”.



⁵Máster en Ciencias de la Educación por la KU Leuven, y licenciada en Psicología con mención en Educación por la PUCP. Actualmente se desempeña como investigadora adjunta de Grade y coordinadora del programa ConectaIdeas Perú. Sus áreas de interés son educación, brechas en educación, desarrollo infantil y el uso de TIC en entornos de aprendizaje.