

¿Qué impacto ha tenido la Carrera Pública Magisterial sobre el rendimiento de estudiantes en el Perú?²⁹

RESUMEN:

En el 2012, el Ministerio de Educación (MINEDU) empezó a impulsar una reforma meritocrática que introdujo cambios en la Carrera Pública Magisterial (CPM). Al 2020, alrededor del 58% de los docentes del sector público son parte de la CPM. Según identificó la investigación que aquí se resume, la CPM no habría tenido efectos significativos en los resultados de aprendizaje académico (matemática y comprensión lectora) y en las competencias socioemocionales de estudiantes de segundo grado de secundaria en el 2018. Además, se encontró que luego de los dos primeros concursos de ingreso a la CPM, el perfil de los docentes no mejoró de forma integral. Este artículo busca aportar al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: Educación de calidad.

PALABRAS CLAVE:

Carrera Pública Magisterial, educación, aprendizaje, estudiantes, docentes, meritocracia

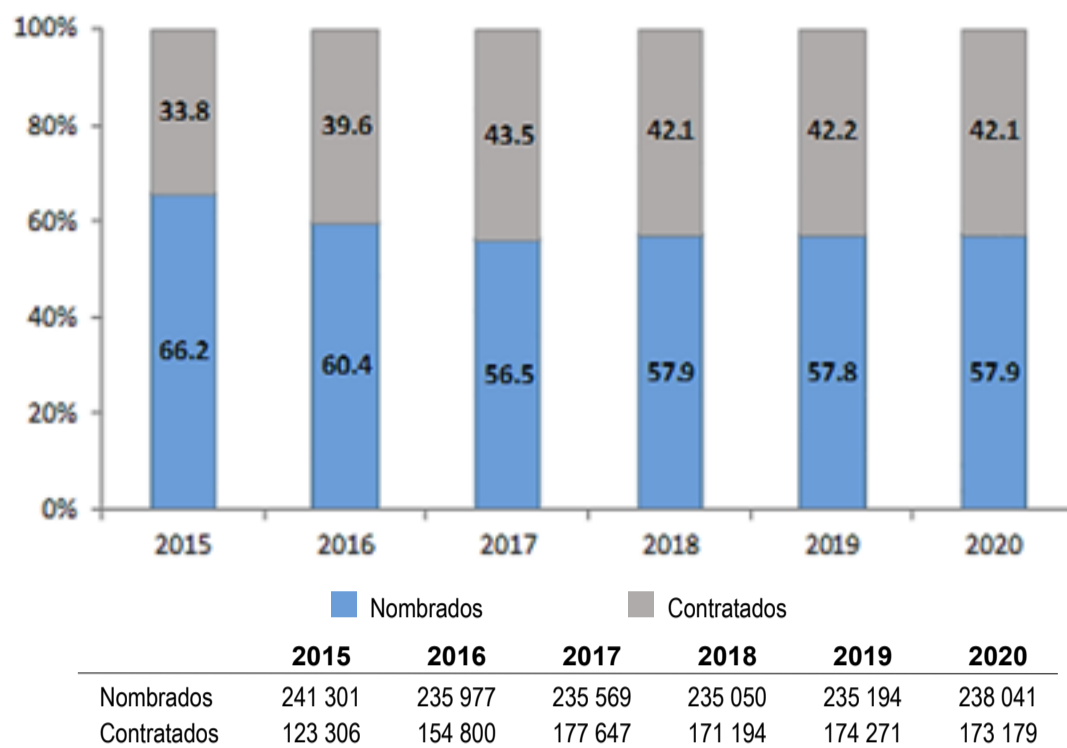
Según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2019, 9 de cada 10 adolescentes en el Perú se encuentran estudiando en una escuela, pero solo 1 o 2 de cada 10 logran el aprendizaje esperado en matemática y lectura para segundo grado de secundaria. Estos datos muestran que falta poco para cerrar la brecha en el acceso a la educación, pero aún queda mucho por hacer para que todas y todos los escolares reciban una educación de calidad.

Para avanzar hacia ese objetivo, es imprescindible contar con docentes motivados y calificados (Hanushek & Rivkin, 2006; Béteille & Evans, 2019), algo difícil en nuestro país debido a la progresiva desvalorización social de la profesión docente (MINEDU, 2016). Buscando responder a esta problemática, en el 2012 el MINEDU empezó a

realizar cambios importantes en el régimen laboral de los docentes nombrados del sector público —es decir en la CPM— para así volverlo un esquema meritocrático.

El esquema actual plantea criterios e incentivos exclusivos que miden y premian el mérito de los docentes nombrados, como el bono de atracción a la carrera pública, la asignación por tiempo de servicios, las escalas magisteriales (incrementos salariales a medida que se asciende en la CPM), las áreas de desempeño laboral (oportunidades de crecimiento profesional) y los procesos de evaluación para el ingreso, permanencia, ascenso y acceso a distintas áreas de desempeño laboral en la CPM. Al 2020, poco más de 238 000 docentes pertenecen a la CPM, lo que representa el 58% de docentes del sector público.

²⁹Este artículo es una versión resumida del estudio *¿Llegamos a la meta de la carrera? Una evaluación de impacto de la Carrera Pública Magisterial sobre el rendimiento académico y las competencias socioemocionales de los estudiantes en el Perú*, ganador del Concurso Anual de Investigación CIES 2019, que contó con financiamiento y apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas. El documento completo, realizado por Miguel Puch (PUCP) y Ana Salas (GRADE), se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de docentes nombrados y contratados del sector público, 2015-2020

Fuente: Sistema de Administración de Plazas (NEXUS).

En las últimas décadas, diversos países de Latinoamérica, como México, Colombia, Chile, Ecuador y el Perú, han adoptado reformas para que las carreras magisteriales pasen de un esquema credencialista a uno meritocrático (Cuenca, 2015). Sin embargo, muy pocos de estos esquemas han sido evaluados. En el Perú, el estudio *¿Llegamos a la meta de la carrera? Una evaluación de impacto de la Carrera Pública Magisterial sobre el rendimiento*

académico y las competencias socioemocionales de los estudiantes en el Perú (2019), realizado por los investigadores Miguel Puch³⁰ y Ana Salas³¹, es el primero que evalúa el impacto de la CPM sobre los resultados de aprendizaje académico (matemática y comprensión lectora) y competencias socioemocionales de estudiantes de segundo grado de secundaria en el año 2018.

METODOLOGÍA

Los investigadores utilizaron múltiples bases de datos recolectados por el MINEDU respecto al nivel de estudiantes y docentes. Estos datos corresponden a los resultados de aprendizaje en matemática y comprensión lectora de los estudiantes de segundo grado de secundaria provistos por la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), y los ítems de pensamiento crítico, comunicación asertiva, resolución de problemas y expectativas de alcanzar un mayor nivel educativo provistos por la Encuesta de Factores Asociados de la ECE. Asimismo, usaron datos de las características de los estudiantes, docentes y escuelas provistos por el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), la Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) y el Censo Escolar 2018, respectivamente.

Para el análisis de los cambios en el perfil de los docentes nombrados entre el 2014 y el 2018, Puch y Salas utilizaron tests de medias y tamaños de efectos para comparar características asociadas a la efectividad docente según la literatura, tales como la experiencia

laboral, nivel educativo, percepción sobre la facilidad para realizar buenas prácticas docentes y sobre la calidad de la formación inicial, satisfacción docente, ocupación secundaria, actitud hacia la tecnología en la educación escolar, expectativas de continuar con la formación académica, vocación docente y la percepción sobre la Ley de Reforma Magisterial.

Para la evaluación de impacto, utilizaron el método de emparejamiento, que empareja observaciones de tratamiento y control con características similares. En particular, optaron por el *Propensity Score Matching* (PSM), debido a que permite solucionar el problema de dimensionalidad del emparejamiento y reduce sustancialmente el sesgo cuando se incluye un gran número de covariables (Stuart & Rubin, 2008).

A partir de la muestra de docentes de la ENDO 2018, seleccionaron como grupo de tratamiento a todos los docentes nombrados al año 2018, ya que todos ellos están expuestos a los incentivos de la CPM. Cabe precisar que los docentes nombrados al 2018

³⁰Economista con una maestría en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y un MSc en Estudios del Desarrollo por la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres (LSE). Ha sido docente en la PUCP y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), analista del Banco Central de Reserva del Perú, asistente de investigación en GRADE y consultor de MineduLAB del MINEDU.

³¹Economista con una maestría en Métodos de Investigación en Educación por la Universidad de Manchester. Ha sido jefa de prácticas en la PUCP. Trabajó como asistente de investigación en GRADE, como analista en PRONABEC y como asociada de investigación de Innovations for Poverty Action.

podieron haber obtenido el nombramiento cuando ya se encontraba vigente la Ley de Reforma Magisterial o antes cuando regía la Ley de Carrera Pública Magisterial o la Ley del Profesorado. En tanto, el grupo de control se definió como todos los docentes que no son nombrados al año 2018, lo cual incluye contratados del sector público y privado.

Como variables de resultado de rendimiento académico, los investigadores utilizaron los puntajes obtenidos por los estudiantes de segundo grado de secundaria en la ECE 2018 para las áreas de matemática y comprensión lectora. A la par, como variables

asociadas a las competencias socioemocionales, utilizaron las expectativas de alcanzar una mayor educación y un índice construido a partir de preguntas sobre pensamiento crítico, comunicación asertiva y resolución de problemas.

Finalmente, para el análisis de efectos diferenciados según área geográfica (urbano o rural) y sexo de los estudiantes y docentes, Puch y Salas incluyeron interacciones entre la variable de tratamiento y la variable de interés en la regresión de impacto sobre la muestra emparejada.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

De acuerdo con la evaluación realizada por Puch y Salas, no hay efectos estadísticamente significativos de la CPM sobre las variables finales de aprendizaje académico y socioemocional ni sobre las variables intermedias de esfuerzo pedagógico o satisfacción docente. Sin embargo, los autores del estudio apuntan que los resultados son sensibles a la presencia de variables no observables, por lo que deben ser tomados con cautela. Además, también precisan que no encontraron evidencia de que haya efectos diferenciados según el área geográfica y el sexo de los estudiantes y docentes.

Por otro lado, los investigadores encontraron que luego de los dos primeros concursos de ingreso a la CPM bajo la Ley de Reforma Magisterial, el perfil de los docentes no mejoró de manera integral, sino solo en ciertas características, entre las que destacan la mayor experiencia laboral y nivel educativo. Aunque

los nuevos ingresantes a la CPM cuentan con menos experiencia, el cambio generacional es más lento comparado con el grupo de docentes no nombrados. Asimismo, encontraron que los docentes nombrados antiguos y nuevos vienen adquiriendo mayores estudios y credenciales, especialmente los primeros.

Puch y Salas precisan que estos resultados no están exentos de ciertas limitaciones. Estas son la ausencia de información pretratamiento, que limitó la variedad y número de indicadores utilizados en el emparejamiento; la falta de variables intermedias objetivas como las prácticas docentes en el aula; la limitada validez externa, dado que la ENDO no es necesariamente una muestra representativa de los docentes de la CPM; y la sensibilidad de los resultados obtenidos ante la presencia de eventuales variables no observables.



Fuente: MINEDU.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Puch y Salas resaltan que, según la literatura, el enfoque meritocrático de la actual CPM tiene el potencial de revertir la desvalorización de la carrera docente y mejorar, en consecuencia, el ejercicio laboral de los maestros (Crehan, 2016; Elacqua *et al.*, 2018). Por ello, es importante mantener sus componentes y reafirmar el compromiso de medir y premiar el mérito. Sin embargo, los investigadores también plantean una serie de mejoras y cambios. Primero, recomiendan mejorar las condiciones laborales de los docentes. Es necesario que exista voluntad política por seguir aumentando los salarios de los maestros del sector público, con el fin de cerrar la brecha salarial existente entre los docentes y otros profesionales, la cual es una de las más altas en Latinoamérica (Mizala & Ñopo, 2016).

Segundo, explican que es necesario que los docentes entiendan y apoyen la CPM, para que respondan a sus incentivos. Por ello, desde el MINEDU se debe seguir difundiendo información sobre los beneficios y criterios de la CPM, a través de un trabajo intensivo de comunicación (por ejemplo, con campañas de promoción) y creación de espacios de diálogo con docentes y sindicatos en el marco de la Política de Revalorización Docente.

Tercero, resulta fundamental que, en el marco de la Política Integral de Desarrollo Docente, el MINEDU

despliegue estrategias para la participación de los docentes en las decisiones de política en torno a la CPM. En el Perú, hasta el momento no se ha evaluado el diseño de las pruebas de ingreso, permanencia y ascenso, y esto resulta ser un paso necesario para validar o proponer mejoras.

Asimismo, el MINEDU debe seguir incidiendo en el fortalecimiento de las capacidades de los docentes de Institutos de Educación Superior Pedagógica en el marco del Programa de Fortalecimiento de Capacidades. También debe fomentar el acompañamiento pedagógico y las capacitaciones para los docentes en servicio, además de difundir los beneficios del Programa de Inducción Docente dirigido a los recién ingresantes a la CPM y del Programa de Desarrollo Profesional dirigido a los docentes que han desaprobado la evaluación de desempeño.

Finalmente, Puch y Salas recomiendan que el MINEDU recolecte información representativa y longitudinal de los docentes de la CPM, incluyendo información sociodemográfica y sobre sus prácticas pedagógicas. Actualmente, la información muestral recolectada por el sector tiene limitaciones para la validez externa de cualquier trabajo enfocado en la CPM, a lo que se suma la ausencia de información pretratamiento de los docentes nombrados.

CONCLUSIONES

Los resultados del estudio no niegan la importancia de la reforma meritocrática, pero sí motivan a pensar mejoras. En primer lugar, respecto a la implementación, es posible que la ausencia de efectos de la CPM se deba al corto tiempo transcurrido desde la implementación de sus componentes bajo la Ley de Reforma Magisterial.

Además, a la fecha, las evaluaciones de desempeño y acceso a cargos, elementos importantes del carácter meritocrático de la CPM, no han terminado de implementarse. Esta demora en la implementación podría estar debilitando los incentivos para la formación continua, el esfuerzo pedagógico y la satisfacción docente.

A ello se suma que, según encontró Mendoza (2019), en el Perú se encuentran casos en los que los pagos correspondientes a incrementos de salarios y

asignaciones temporales se han demorado, lo cual podría estar debilitando la credibilidad de la reforma.

En segundo lugar, el alto rechazo a la Ley de Reforma Magisterial podría estar inhibiendo el efecto de la CPM sobre la motivación de los docentes, quienes podrían percibirla como un esquema de control antes que un esquema de afirmación de sus competencias. También es importante considerar que, aunque la reforma incrementó la remuneración para todas las escalas, los docentes aún se encuentran insatisfechos con sus salarios —uno de los más bajos de la región (Mizala & Ñopo, 2016; MEF, 2018)—, lo que podría generar que otros incentivos, como las oportunidades de desarrollo profesional y el ambiente institucional, no sean valorados hasta que los salarios se incrementen suficientemente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS³²

- Béteille, T., & Evans, D. (2019). *Successful teachers, successful students: recruiting and supporting society's most crucial profession*. Banco Mundial.
- Crehan, L. (2016). *Exploring the impact of career models on teacher motivation*. International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Cuenca, R. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. UNESCO.
- Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., Alfonso, M., Montalva, V., & Paredes, D. (2018). *Profesión: profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hanushek, E., & Rivkin, S. (2006). *Teacher quality*. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1051-1078.
- Mendoza, M. (2019). *Teacher career reforms in Peru. Country Note*. UNESCO.
- Ministerio de Educación del Perú (Minedu). (2016). *El impulso de una carrera: política de revalorización docente en el Perú*. Recuperado a partir de <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5456>
- Mizala, A., & Ñopo, H. (2016). Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47, 20-32.
- Stuart, E., & Rubin, D. (2008). *Best practices in quasi-experimental designs. Best practices in quantitative methods*, 155-176.

³²La bibliografía completa se encuentra en la investigación *¿Llegamos a la meta de la carrera? Una evaluación de impacto de la Carrera Pública Magisterial sobre el rendimiento académico y las competencias socioemocionales de los estudiantes en el Perú*, disponible en <www.cies.org.pe>.