

Investigación para el desarrollo en el Perú

Once balances



INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO
EN EL PERÚ

ONCE BALANCES

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ

ONCE BALANCES

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación, y la investigación en la que se sostiene, se llevaron a cabo gracias a la subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank. Asimismo, la investigación recibió financiamiento complementario de la Fundación Ford.

Lima, diciembre del 2016

Impreso en el Perú

750 ejemplares

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.

Director de Investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Judith Venegas

Fotografías de carátula de niños: Sebastián Castañeda/Niños del Milenio

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-17172

ISBN: 978-9972-615-97-9

CENDOC / GRADE

GRADE

Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances. Lima: GRADE, 2016.

EDUCACIÓN, RENDIMIENTO ESCOLAR, PRIMERA INFANCIA, PROGRAMAS SOCIALES, VIOLENCIA DOMÉSTICA, DOCENTES, MINERÍA, MONTAÑAS, CAMBIOS CLIMÁTICOS, NORMAS SOCIALES, COMPORTAMIENTO, PERÚ

CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	9
<i>Miguel Jaramillo</i>	
PRÓLOGO	11
<i>Javier Escobal</i>	
ABREVIACIONES	19
1. EL CONTEXTO IMPORTA: REFLEXIONES ACERCA DE CÓMO LOS CONTEXTOS Y LA COMPOSICIÓN ESCOLAR AFECTAN EL RENDIMIENTO Y LA EXPERIENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTUDIANTES	27
<i>María Balarín</i>	
2. INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN	55
<i>Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez</i>	
3. EL EFECTO DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS: UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	109
<i>Juan León y Yessenia Collahua</i>	
4. ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	163
<i>Gabriela Guerrero y Flavia Demarini</i>	
5. DIEZ AÑOS JUNTOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DEL PERÚ SOBRE EL CAPITAL HUMANO	207
<i>Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez</i>	
6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES: CAMBIOS Y RETOS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA	251
<i>Lorena Alcázar</i>	
7. MAGNITUDES, DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA INFANTIL EN LOS HOGARES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS INTERVENCIONES EXISTENTES	297
<i>Martín Benavides y Jimena Stuart</i>	

8. LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ <i>Juan José Díaz y Hugo Ñopo</i>	353
9. MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN <i>Gerardo Damonte</i>	403
10. CAMBIO GLOBAL, ALTA MONTAÑA Y ADAPTACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIAL Y GEOGRÁFICA <i>Manuel Glave y Karla Vergara</i>	445
11. INSTITUCIONES, NORMAS SOCIALES Y COMPORTAMIENTO <i>Miguel Jaramillo</i>	509
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	557

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

Este libro recoge las ponencias presentadas en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, que, con ocasión de nuestro 35 aniversario, se realizó en Lima entre el 25 y 26 de noviembre del 2015. Para este evento buscamos reunir a académicos, profesionales vinculados a la formulación y ejecución de políticas públicas, e investigadores de nuestra casa.

Las presentaciones estuvieron a cargo de nuestros investigadores. Participaron como comentaristas Beatriz Oré (Universidad Rodríguez de Montoya), Cesar Bazán (Innovación para el Desarrollo-i4d), Liliana Miranda (directora de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, MINEDU), César Guadalupe (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, CIUP), Gerardo Castillo (Societas), Norma Vidal (viceministra del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social), Álvaro Monge (Macroconsult), Jorge Arrunátegui (director de Desarrollo Docente del MINEDU) y Oswaldo Molina (CIUP). Asimismo, participaron en una mesa de diálogo sobre investigación y políticas Juan Pablo Silva (viceministro del MINEDU), Carolina Trivelli (Plataforma de Dinero Electrónico de la Asociación de Bancos del Perú y exministra de Desarrollo e Inclusión Social) y Carolina Robino (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá, IDRC). A todos ellos nuestro agradecimiento por sus comentarios, que junto con los del público asistente y de revisores anónimos, nos permitieron mejorar significativamente los capítulos que ahora les ofrecemos en su versión final.

Tanto la conferencia como esta publicación han sido posibles gracias a generosos aportes del IDRC —mediante su Iniciativa Centros de

Pensamiento— y la Fundación Ford. Nuestra relación institucional con estas organizaciones antecede el apoyo a este evento y, a lo largo del tiempo, nos ha permitido desarrollar numerosas investigaciones tanto en las áreas cubiertas por los balances que aquí presentamos como en otras. Por esto les estamos muy agradecidos.

Asimismo, queremos reconocer a diversas personas que han contribuido de manera notable al desarrollo de nuestra institución a lo largo de los 35 años que celebramos con esta publicación. Va, entonces, nuestro agradecimiento a nuestros fundadores, Claudio Herzka, Hélan Jaworski y Francisco Sagasti; a nuestros exdirectores, Gonzalo Garland, Carlos Paredes, Patricia Arregui, Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra, Santiago Cueto y Martín Benavides; a Javier Escobal, quien integró varios comités directivos; y a Ignacio Franco, nuestro gerente durante las últimas poco más de dos décadas. Asimismo, a lo largo de nuestra vida institucional muchos investigadores han pasado por GRADE, para luego desempeñarse en otras esferas del sector privado o público; a ellos también nuestro agradecimiento.

Finalmente, el trabajo de investigación es siempre colaborativo, sea mediante proyectos conjuntos o porque lo nuevo siempre se alimenta de lo ya avanzado por otros colegas. Por ello, agradecemos a los investigadores e instituciones de investigación que comparten con nosotros tanto nuestra actividad como el afán de contribuir al desarrollo del país. Lo logrado en estos años nos alienta a enfrentar los nuevos retos y renovar nuestro compromiso con la investigación rigurosa y relevante.

Miguel Jaramillo

Director ejecutivo de GRADE

PRÓLOGO

GRADE 35 años después

Desde su fundación en 1980, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha buscado promover la investigación económica y social relevante para las políticas públicas del Perú y de América Latina.

A lo largo de su existencia, los énfasis temáticos han cambiado: desde los estudios sobre políticas en ciencia y tecnología, relaciones comerciales y de cooperación internacional —que dominaron la agenda de GRADE a inicios de la década de 1980—, pasando por la investigación en temas macroeconómicos y la discusión sobre perspectivas de desarrollo de largo plazo —que ganaron espacio en la segunda mitad de esa misma década—, hasta la emergencia de temas sectoriales, sociales y medioambientales —que han dominado la agenda de investigación de las últimas dos décadas—. A pesar de estos giros temáticos, GRADE ha logrado combinar la aspiración por la excelencia académica, desde distintas perspectivas metodológicas y disciplinarias, con la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia.

Todos los estudios que aquí se presentan son un balance (estado del arte) de la literatura reciente vinculada a los temas que se abordan. Cabe anotar que en ningún caso se ha pretendido desarrollar una revisión sistemática, lo que no habría sido posible en muchos casos, dada la ausencia de suficientes estudios como para garantizar el uso de criterios de selección estrictos. Más bien, los trabajos son balances que se basan, en gran medida, en la capacidad crítica y conocimiento de los autores.

Este libro contiene 11 textos que pueden ser considerados como una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE. Desde la Antropología, la Economía, la Historia, la Sociología y la Psicología,

los ensayos que aquí se presentan muestran que, para propiciar un debate informado sobre alternativas de política pública, se requiere entender el contexto político, social, económico, cultural, ambiental e institucional en el que opera la política. Varios de los estudios dan cuenta de cómo contextos heterogéneos pueden generar impactos diferenciados de una misma política. Al mismo tiempo, los distintos estudios muestran que las políticas requeridas típicamente involucran estrategias que van más allá del sector objeto de análisis, por lo que para enfrentar el problema que les ocupa se requieren estrategias intersectoriales articuladas.

El estudio de María Balarin da cuenta de cómo la interacción entre actores y contextos —culturales, sociales e institucionales— puede afectar sustantivamente el rendimiento educativo de los estudiantes. Del mismo modo, el trabajo de Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez visibiliza las brechas de género, etnicidad, pobreza y discapacidad existentes en el acceso, el rendimiento y las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes, así como las limitaciones de los marcos legales e institucionales actuales para cerrar estas brechas. En ese contexto, la necesidad de aplicar políticas compensatorias para aquellas escuelas que concentran a alumnos con características vulnerables debe ser atendida.

Juan León y Yessenia Collahua caracterizan la relación entre nivel socioeconómico de las familias y rendimiento académico de los estudiantes a partir de un metaanálisis que señala, una vez más, que los impactos son heterogéneos. Importa no solo el efecto del nivel socioeconómico del estudiante, sino además el nivel socioeconómico del contexto —léase de la escuela— en el que estudia.

A partir de la evidencia nacional e internacional, Gabriela Guerrero y Flavia Demarini evalúan los principales programas de atención a la primera infancia. Junto con resaltar la importancia de esta etapa como prioridad de política para el desarrollo óptimo de los niños en las dimensiones de nutrición, salud, y desarrollo cognitivo y socioemocional, alerta sobre los efectos diferenciados y acumulativos de los programas en distintos grupos de edad, en particular de 0 a 2 años y de 3 a 5 años.

Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez hacen un balance de las investigaciones que han buscado evaluar el impacto de las transferencias condicionadas (Juntos) sobre distintas dimensiones del bienestar de los niños, como salud, nutrición, educación y trabajo infantil. Aquí también el contexto importa, en particular la edad de la primera exposición. El documento resalta de qué manera intervenciones como la que se reseña, aunque tienen resultados positivos indudables, alcanzarían un mayor impacto si formaran parte de estrategias articuladas.

Por su parte, Lorena Alcázar analiza los distintos estudios que han buscado evaluar la situación de los programas alimentarios y nutricionales en el Perú, dando cuenta de su reducida eficacia cuando se ignora la articulación intersectorial. Así, el hecho de aceptar que la desnutrición infantil es un problema multicausal, y que la importancia de los factores es diferente en distintos contextos, lleva a reconocer que las intervenciones en este campo requieren ser desplegadas de manera articulada, pues de este modo responden mejor a las diferentes realidades del país.

Martín Benavides y Jimena Stuart hacen un balance de la investigación relacionada con la violencia infantil y las políticas y programas que buscan enfrentarla. La identificación de los factores de riesgo resaltados por la literatura hace evidente que solo estrategias múltiples y articuladas tienen la posibilidad de reducir este problema.

Del mismo modo, el trabajo de Juan José Díaz y Hugo Ñopo muestra la importancia de los distintos contextos en los que operan los docentes en el Perú. Por ejemplo, la dinámica del recambio generacional en el sector público contrasta con la del privado, lo que sugiere la necesidad de aplicar políticas complementarias adecuadas a estas diferencias. Asimismo, el estudio analiza la carrera docente, sin dejar de reconocer que los avances en los otros pilares de la política educativa —la mejora en las condiciones para el aprendizaje de los estudiantes y en la gestión educativa, y la recuperación y mejora de la infraestructura educativa— son elementos complementarios indispensables.

Gerardo Damonte estudia los cambios políticos e institucionales en la minería y cómo estos pueden explicar la conflictividad vigente. La literatura

reseñada revela claramente que actores e instituciones interactúan en distintos contextos, generando un cambio institucional desigual y fragmentado. Al mismo tiempo, los estudios reseñados muestran las características proextractivas de la institucionalidad estatal actual y las limitaciones de dicha institucionalidad para afrontar políticas de redistribución de la renta minera y planificación territorial.

Manuel Glave y Karla Vergara evalúan la literatura que estudia los impactos del cambio climático en los ecosistemas de montaña del Perú, y los retos que enfrentan las políticas públicas para lograr una adaptación efectiva respecto a esas modificaciones. El estudio da cuenta del reto de tomar en cuenta la heterogeneidad de los contextos físicos y sociales para generar políticas efectivas.

Finalmente, el trabajo de Miguel Jaramillo evalúa la literatura sobre marcos institucionales, normas sociales y comportamiento económico, resaltando, una vez más, de qué manera actores e instituciones interactúan en distintos contextos. En particular, el estudio resalta el poder que tienen los sistemas de incentivos, penalidades y mecanismos de rendición de cuentas para moldear las respuestas de los agentes económicos frente a las normas y las políticas públicas.

Como se hace evidente, más allá de la diversidad temática de estos estudios, todos comparten una aproximación analítica, que se aleja de los impactos «promedio» para dar cuenta de los impactos diferenciados que se pueden observar cuando se toman en cuenta las particularidades de cada contexto. Asimismo, la totalidad de los estudios resalta la necesidad de aplicar visiones más amplias que la sectorial para enfrentar los problemas que los ocupan, lo que evidencia que la interacción entre actores e instituciones y contextos es crucial para propiciar el debate acerca de mejores políticas públicas basadas en evidencia.

En octubre del 2016, GRADE obtuvo el premio PODER 2016 al *think tank* del año. El jurado resaltó tres criterios para otorgarnos dicho premio: nuestra apuesta por apoyar la implementación de mejores políticas de educación en un contexto de relevancia del tema educativo en el debate

público; nuestra apuesta por mejorar los niveles de comunicación de la investigación; y nuestro esfuerzo por mejorar las metodologías de evaluación de políticas públicas para contar con evidencia del impacto que estas generan y por llevar este conocimiento fuera del Perú, lo que convierte a nuestra institución en un *think tank* con relevancia a nivel internacional. Este reconocimiento se une a otro reciente del Programa de Think Tanks y Sociedad Civil de la Universidad de Pennsylvania, en el que, por sexto año consecutivo, se reconoció a GRADE como uno de los mejores *think tanks* vinculados a políticas sociales en el mundo. Estos reconocimientos generan en nosotros un mayor compromiso.

En este contexto, los estudios que aquí se presentan buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento que propicie un debate más informado acerca de la política pública en el país. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; así como la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para hacer frente a los distintos retos.

Ubicarse en el espacio de la investigación dirigida a la búsqueda de conocimiento útil para propiciar el debate de políticas públicas basadas en evidencia no está exento de riesgo. La crítica típica es que se puede caer en el empirismo trivial. En GRADE somos plenamente conscientes de que, tal como lo señala Pawson (2012: 340), «[...] la evidencia, ya sea nueva o vieja, nunca hablará por sí sola». Entre al empirismo y la demanda por una teoría del desarrollo se ubica lo que Merton (1968: 39) denominó *teorías de alcance medio*: «[...] teorías que se encuentran a mitad de camino entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen abundantemente durante las diarias rutinas de la investigación y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales».

En GRADE esperamos, justamente, contribuir a la construcción de teorías de alcance medio que permitan develar las cajas negras implícitas en

las evaluaciones de impacto de las políticas y programas. Este conjunto de textos es, precisamente, un paso adelante en ese esfuerzo.

Javier Escobal

Investigador principal de GRADE

Referencias bibliográficas

Merton, Robert (1968). *Social theory and social structure*. Tercera edición.
New York: Free Press.

Pawson, Ray (2002). Evidence-based policy: the promise of realist synthesis.
Evaluation, 8(3), 340-358.

ABREVIACIONES

AbE	Adaptación con base en ecosistemas
ACC	Adaptación al cambio climático
ACCIH	Proyecto de Adaptación al Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres en Ica y Huancavelica
AEPI	Atención y educación de la primera infancia
Agro Rural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
AMICAF	Proyecto Análisis y Mapeo de Impactos del Cambio Climático para la Adaptación y Seguridad Alimentaria
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ASPI	Asistentes de soporte pedagógico intercultural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMUB	Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear del Gobierno Alemán (por sus siglas en alemán)
CAE	Comité de alimentación escolar
CAN	Comunidad Andina
CC	Comité de compra
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEBE	Centros de educación básica especial
CEI	Centro educativo inicial
CEDAPP	Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEDEMUNEP	Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana

CEM	Centro de Emergencia Mujer
CENAN	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
CESIP	Centro de Estudios Sociales y Publicaciones
CETPRO	Centro de educación técnico-productiva
CHS	Capital Humano y Social Alternativo
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
CLASS	Sistema de Calificación para la Evaluación en el Aula (por sus siglas en inglés)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente (incorporado al MINAM desde el 2008)
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
CONEACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CP	Comedor popular
CRECER	Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento
CRED	[Control de] Crecimiento y Desarrollo
DCI	Desnutrición crónica infantil
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DRE	Dirección regional de educación

DREM	Dirección regional de minería
EBE	Educación básica especial
EBR	Educación básica regular
ECE	Evaluación censal de estudiantes
EDW	Calentamiento dependiente de la elevación (por sus siglas en inglés)
EEPA	Estudio Especializado sobre Población Afroperuana
EI	Educación intercultural
EIA	Estudio de impacto ambiental
EIB	Educación intercultural bilingüe
EITI	Iniciativa para la Transparencia de Recursos Extractivos (por sus siglas en inglés)
ELI	Evaluación local integrada
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENARES	Encuesta Nacional de Relaciones Sociales
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ESC	Índice de estatus sociocultural
ESCALE	Estadística de la calidad educativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GEF	Fondo para el Medioambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRH	Gestión integrada de recursos hídricos
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo (por sus siglas en alemán)
GRD	Gestión de riesgo de desastres
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRICCIPI	Red Latinoamericana Gestión del Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública

GTTSACC	Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático
HCB	Hogares comunitarios de bienestar
IDRC	International Development Research Centre
IEI	Institución educativa de inicial
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IKI	International Climate Initiative
IM	Instituto de Montaña
IMACC	Implementación de medidas de adaptación en cuencas seleccionadas
iNDC	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFANT	Instituto de Formación para Adolescentes y Niños Trabajadores
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (por sus siglas en inglés)
IPACC	Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático
ISEC	Índice del entorno socioeconómico y cultural de la escuela
ISP	Instituto superior pedagógico
IST	Instituto superior tecnológico
ITERS	Escala de calificación del ambiente de la infancia temprana (por sus siglas en inglés)
ITDG	Intermediate Technology Development Group (actualmente Soluciones Prácticas)
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de Chile
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

MECEP	Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
META	Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (en el 2012 se transformó en el MIMP)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSa	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NELS	Estudio Longitudinal Nacional sobre Educación (por sus siglas en inglés)
NdM	Niños del Milenio
NSE	Nivel socioeconómico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OSINERMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAAMCC	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PACFO	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo
PAE	Programas de alimentación escolar
PAIGRUMA	Programa de Atención Integral a Grupos de Madres y Padres
PAN	Programa Articulado Nutricional

PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAR	Proyecto de Educación de Áreas Rurales
PELA	Programa de Educación y Logros del Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PIET	Programa Integral de Educación Temprana
PIETBAF	Programa Integral de Estimulación Temprana con Base en la Familia
PIN	Programa Integral Nutricional
PIP	Proyecto de inversión pública
PIRLS	Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (por sus siglas en inglés)
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PLANGRACC-A	Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNWW	Programa Nacional Wawa Wasi
PPVT	Test de vocabulario en imágenes Peabody (por sus siglas en inglés)
PRAA	Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático/Adaptación al impacto del retroceso acelerado de glaciares en los Andes tropicales
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres

PRIDI	Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
PROCLIM	Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para Manejar los Impactos del Cambio Climático en el Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PRONOEI	Programa no escolarizado de educación inicial
PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PTC	Programa de transferencia condicionada
QW	Qali Warma
RIM	Remuneración íntegra mensual
RSC	Responsabilidad social corporativa
RPNYC	Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas
SAANEE	Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de Necesidades Educativas Especiales
SACMEQ	Consortio del Este y Sur de África para el Monitoreo de la Calidad Educativa (por sus siglas en inglés)
SAF	Servicio de Acompañamiento a Familias
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SCNCC	Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SERNAMP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SET	Salas de educación temprana
SGR	Sistema de Gestión del Riesgo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del MEF
SIT	Sistema de Información Territorial

SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile
SIS	Seguro Integral de Salud
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNAINA	Sistema de Atención Integral al Niño y Adolescente
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNOCC	Sistema Nacional de Observación Climática
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUP	Sistema Único de Planilla
TADEPA	Taller de Promoción Andina
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
VdL	Vaso de Leche
UGEL	Unidad de gestión educativa local
UHT	Leche ultrapasteurizada (por sus siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMC	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (anteriormente llamada Unidad de Medición de la Calidad Educativa)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPP	Unidad de Planeamiento y Planificación del MINEDU
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)
ZEE	Zonificación económica ecológica

CAPÍTULO 8

LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ

Juan José Díaz y Hugo Ñopo¹

Resumen

En este capítulo analizamos los avances recientes y retos pendientes en la carrera de los docentes en el Perú. Exploramos las condiciones de los estudiantes de docencia, de la formación inicial, del acceso a plazas y empleos, así como las condiciones laborales de los docentes. Para ello, revisamos tanto la literatura nacional como parte de la literatura latinoamericana, y revisamos datos de encuestas nacionales.

La profesión docente es mayoritariamente femenina y pública, tiene una incidencia alta de trabajo a tiempo parcial, ha experimentado poco recambio generacional durante las últimas décadas, y presenta salarios seriamente rezagados frente a los de otros profesionales y técnicos en el país. Existen ligeras diferencias entre los docentes del segmento público y los del privado, pues los segundos son, en promedio, más jóvenes, pero sus salarios son más bajos.

Los docentes constituyen un elemento fundamental de la calidad educativa. Para mejorarla, es necesario atraer la excelencia a la docencia, mejorando la formación inicial y en servicio, así como las condiciones en las que se desarrolla la vida profesional del docente. Por ello, el capítulo cierra con una propuesta para mejorar, gradualmente y en el marco de la carrera pública magisterial, el salario del docente, un factor clave de sus condiciones laborales.

¹ Juan José Díaz y Hugo Ñopo son investigadores principales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Ñopo participó en la elaboración de este documento mientras se desempeñaba como economista líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los autores reconocen el valioso apoyo de Ivan Bornacelly en el desarrollo de esta investigación. También agradecen los comentarios y sugerencias de Hugo Díaz y Jaime Saavedra.

Introducción

En las últimas décadas, en el Perú se ha producido un progreso notable en la cobertura educativa, especialmente en el nivel primario, que actualmente es casi universal. Se ha generado un nuevo orden de preocupaciones para la política educativa. Más allá de garantizar que existan escuelas para todos los estudiantes, se ha hecho palpable la necesidad de asegurar el buen aprendizaje. Por eso, en la literatura internacional se afianza un consenso acerca del papel central del docente en los sistemas educativos.

Se ha documentado, en esta línea, que, en tan solo un año, un buen docente puede ser capaz de mejorar los desempeños de sus estudiantes no solamente en matemáticas y lenguaje, sino también en el funcionamiento ejecutivo, esto es, en la habilidad de los niños para regular sus pensamientos, acciones y emociones conducentes a un buen proceso de aprendizaje (Araujo y otros 2014). En el largo plazo, un buen docente puede ser capaz de mejorar varios indicadores del bienestar de sus estudiantes, comenzando por una menor incidencia de embarazos no deseados, un mayor acceso a la universidad, la elección de carreras de largo aliento, mejores salarios, vivienda en mejores vecindarios y más ahorro para la jubilación (Chetty y otros 2014). Encontrar las herramientas óptimas para atraer, seleccionar, formar, acompañar y promover a los buenos docentes ha adquirido especial importancia (Bruns y Luque 2014).

1. Estudios previos en el Perú y la región

Hacia fines de la década de 1990, según un estudio comparativo de siete países de América Latina realizado por el BID (Navarro 2002),² los docentes en ejercicio eran mayoritariamente mujeres, sus edades fluctuaban entre los 35 y 40 años, y cambiaban de escuela cada tres a cinco años en promedio. Alrededor de un tercio de los docentes tenía un segundo

2 Se incluyen los casos de la Argentina, Chile, Guatemala, el Perú, República Dominicana, el Uruguay y Venezuela.

trabajo, principalmente en otra escuela. La mayoría contaba con estudios de Educación y había recibido alguna capacitación en los últimos dos años. Por lo general, pertenecían a la clase media o media baja de sus respectivos países.

A partir del estudio comparativo de los casos analizados, Navarro logra un diagnóstico común —aunque con ciertos matices— acerca de los docentes en los diferentes países considerados en el estudio. Se constata que la baja calidad de la enseñanza en la región se agrava porque los estudiantes con mayores desventajas —entre ellos los de zonas rurales y de lengua originaria— son los más afectados. Dicho estudio coloca al docente en el centro de las mejoras de la calidad de la educación, pues es el factor fundamental que articula al resto de elementos que afectan la enseñanza y el aprendizaje.

El diagnóstico encuentra que los docentes reciben una deficiente formación inicial y que, en el ejercicio de la profesión, carecen de apoyo pedagógico y supervisión adecuada. Al mismo tiempo, el ambiente de trabajo en el que se desempeñan es predominantemente insatisfactorio, y los programas o iniciativas de formación en servicio distan de ofrecer soluciones concretas a las limitaciones para la enseñanza. Además, la profesión docente no atrae a los estudiantes más talentosos que egresan de la secundaria, lo que genera mayores limitaciones para el futuro. Por otra parte, los sistemas de promoción, reconocimiento y evaluación son extremadamente rígidos, y pueden llegar a ser inoperantes, lo que conduce a que no se generen incentivos ni para los maestros que ya están en la carrera ni para los que podrían asimilarse a ella. A finales de la década de 1990, se identifican, asimismo, algunos temas críticos descuidados en los países de América Latina, como la certificación, el reclutamiento, el desarrollo profesional, la supervisión y la evaluación docente (Navarro 2002).

El nuevo siglo trae cambios en las políticas educativas de los países de América Latina, que giran hacia la centralidad del docente en el proceso educativo. Una muestra es el reciente estudio comparativo a partir de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) (Rivas 2015),³ en el que se sugiere que estos cambios

3 El estudio comparativo de Rivera incluye los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y el Uruguay.

son, en parte, el resultado de la evidencia generada a partir de estas pruebas, que han posibilitado el análisis de sistemas educativos completos. Son varios los estudios que muestran claramente que la selección, la formación y la carrera profesional de los docentes constituyen el eje principal de mejora de los aprendizajes.

El paso hacia políticas centradas en los docentes dejó en el camino otros temas que tuvieron mayor énfasis en la década de 1990, tales como las políticas de municipalización o de gestión privada de las escuelas (Rivas 2015). La evidencia generada por estudios que utilizan pruebas estandarizadas de rendimiento de estudiantes en varios países de la región muestra que, en promedio, las escuelas de gestión pública y privada obtienen resultados similares. Así, por ejemplo, el estudio de Duarte, Bos y Moreno (2010) mostró que la ventaja a favor de las escuelas privadas o municipales respecto a las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas para estudiantes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) desaparece una vez que se considera el estatus socioeconómico.⁴

En el caso particular del Perú, a mediados de la década del 2000 se inició un proceso de cambio de normativas y de políticas educativas que coloca al docente como uno de los pilares de la calidad de la educación. En el 2007 se sancionó la Ley de Carrera Pública Magisterial, que luego, en el 2012, se revisó y mejoró con la Ley de Reforma Magisterial. Aunque perfectible, esta legislación promueve el desarrollo profesional de los docentes, estableciendo criterios de selección y promoción en la carrera pública basados en el desempeño y la evaluación permanente. Se transita de un sistema en el que el tiempo de servicio era el factor principal que determinaba el progreso en la carrera hacia otro en el cual el mérito y el desempeño constituyen el eje fundamental.

4 En el Perú, este tema merece mayor investigación. La comparación entre el rendimiento de los escolares de segundo grado de instituciones educativas estatales y no estatales en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) favorece a las no estatales. Sin embargo, es probable que estas diferencias se originen en el nivel socioeconómico de los estudiantes y de las escuelas. Así, por ejemplo, al comparar los puntajes según distritos de Lima Metropolitana se encuentra que, en aquellos de mayor nivel socioeconómico, los estudiantes de escuelas no estatales obtienen mayores puntajes que los de las estatales, pero para los distritos ubicados en el otro extremo las diferencias se reducen o los puntajes son mayores en escuelas estatales. Al mismo tiempo, Lavado y otros (2014) muestran evidencia robusta de mejores rendimientos en las escuelas Fe y Alegría frente a otras escuelas.

Adicionalmente, durante los últimos años se están implementando acciones de política en tres pilares complementarios al de la revalorización del maestro: la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la mejora en la gestión educativa —que involucra al Ministerio de Educación (MINEDU), a las instancias subnacionales y principalmente a las escuelas—, y la recuperación y mejora de la infraestructura educativa.

En las siguientes páginas se presenta una revisión de los estudios y las medidas de política educativas que permiten mostrar el derrotero de la profesión docente durante las últimas dos décadas. La selección de temas es ad hoc y en ningún caso exhaustiva.

Formación inicial

Hasta el 2005, la mayor parte de los docentes se formaba en los institutos pedagógicos. Pero durante los últimos 10 años, la situación cambió de manera dramática. Así, por ejemplo, cifras para 1997 reportadas por Díaz y Saavedra (2000) muestran que mientras la matrícula en formación docente en los institutos pedagógicos ascendía a 104 620 estudiantes, en las universidades era de 43 441 estudiantes.

Se resaltan tres tendencias. Primero, con la sanción del D. L. 882 de 1996 —que permitió la participación privada con fines de lucro en la provisión de servicios de educación—, se aceleró la expansión tanto del número de institutos superiores pedagógicos (ISP) privados como de la matrícula en estos, al tiempo que se reducía la matrícula en los institutos públicos. Hacia el 2005, la mayor parte de la matrícula en los ISP —alrededor del 53%— era privada (Díaz 2008). Segundo, a partir del 2002, la matrícula total, pública y privada, empieza a decrecer luego de 20 años de expansión (Díaz 2008). Tercero, al tiempo que la matrícula en los ISP decrecía, se incrementaba la de las facultades de Educación de las universidades. Actualmente, la mayoría de los docentes se forman en universidades.

Durante el segundo gobierno de García se implementaron varias acciones vinculadas a la formación inicial del docente. Ante la caótica situación

de la calidad de la formación inicial en los ISP, en el 2007 el MINEDU estableció un examen de admisión único a nivel nacional y una nota mínima de ingreso equivalente a 14 puntos en las pruebas de selección. Sin embargo, no se implementó ninguna medida similar para las universidades que ofrecían la carrera de Educación. La consecuencia directa fue la caída del número de ingresantes a los ISP (Díaz 2008, Ugarte y Martínez 2011). A su vez, se suspendió la creación de nuevas facultades, escuelas, filiales o programas que brindaran el título profesional o grado académico en Educación (Uccelli 2008, Cuenca 2012). De este modo, se reforzó la tendencia de reducción de la matrícula en los ISP y su incremento en las universidades.

La apuesta por mejorar la calidad mediante la acreditación y certificación emprendida a partir del 2006 apuntaba en la dirección correcta. Lamentablemente, fueron escasos los avances logrados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria (CONEACES) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) —ambos organismos integrantes del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)— para garantizar estándares de calidad en la formación en los institutos superiores y en las universidades (Consejo Nacional de Educación 2012). Hasta el 2015, fueron pocos los institutos y facultades de Educación acreditados, y no hay evidencias sistemáticas acerca de si esto trajo consigo mejoras en la formación de los docentes. Por el contrario, la situación en algunas universidades sería poco alentadora con una oferta formativa que funciona en condiciones precarias, en particular debido a la proliferación de las sedes y filiales universitarias (Depaz 2006).

La evidencia disponible acerca de la enseñanza en las instituciones de formación docente sugiere que, aunque se han producido mejoras, aún queda mucho por avanzar. Hacia mediados de la década de 1990, Arregui, Hunt y Díaz (1996) encontraron que la selectividad de los estudiantes de docencia en los institutos y universidades era bastante laxa; las menos selectivas, en comparación con las universidades, eran las instituciones privadas, las de creación más reciente y los institutos. Aunque el estudio no analiza los

resultados de la formación, es de suponer que la escasa selectividad influye de manera perjudicial. Las encuestas y observaciones de aula que se aplicaron mostraron que los formadores de docentes contaban con escaso material que transmitir a sus estudiantes, presentaban dificultades para comunicar los conceptos, la mayoría carecía de un programa de clases bien estructurado o que guardara una secuencia lógica, y cuando perdían horas de clase, estas casi nunca se recuperaban. Más que el currículo de formación magisterial, lo defectuoso en la formación inicial docente era la manera en que este se aplicaba.

Por su parte Oliart (1996), a partir de un estudio en dos instituciones de formación docente, encontró también deficiencias y limitaciones en la formación. Halló, asimismo, que el clima institucional se caracterizaba por una relación autoritaria de los formadores hacia sus alumnos. Esta misma estructura se reproducía más tarde en las escuelas.

Más recientemente, el estudio cualitativo de observaciones de aula en cinco institutos realizado por Ames y Uccelli (2008) encuentra algunos elementos que merecen resaltarse. Una formación que puede describirse como escolarizada, muy similar a la que se observa en una escuela de educación básica, con demasiado énfasis en las formas antes que en los conocimientos. A diferencia de lo hallado en los estudios de Oliart y de Arregui, Hunt y Díaz, Ames y Uccelli encuentran un buen uso de los tiempos, sin pérdidas de clases, lo que permite alcanzar los contenidos establecidos. Sin embargo, y aunque las clases tienen una estructura y organización adecuadas, observan que los contenidos de los cursos son muy básicos, con una gran variedad de temas que son abordados de manera superficial y ausencia de incentivos para profundizarlos. El material académico utilizado proviene casi exclusivamente de separatas sin mayores referencias bibliográficas y, en muchos casos, presenta contenidos resumidos de otras publicaciones o reproducciones textuales aparentemente copiadas de las fuentes, pero que no guardan coherencia de conjunto en la separata; además, algunos textos presentan contenidos equivocados. Otro aspecto relevante es que a los futuros maestros se los prepara para la docencia en zonas urbanas, en escuelas

polidocentes, sin tomar en consideración que muchos de ellos ejercerán la docencia en zonas rurales, en escuelas unidocentes o multigrado.

El documento *Balance y recomendaciones 2014*, del CNE, señala que, aunque se ha avanzado en controlar la situación en los ISP estatales que se rigen por la normativa del MINEDU, aún queda como tarea lograr avances en la calidad de la formación ofrecida en los ISP privados y en las facultades de Educación de las universidades. En estas últimas, una dificultad adicional es la mal entendida autonomía universitaria, que impide al MINEDU cumplir con las funciones normativas y reguladoras, como sí ocurre en el caso de los ISP. Así, no se cuenta, por ejemplo, con mediciones de los aprendizajes de los estudiantes de Pedagogía de los ISP privados ni de las facultades de Educación, lo que permitiría guiar las áreas en las que se requiere prestar mayor atención. Esto es algo con lo que países vecinos sí cuentan —ver el caso de Colombia en Balcázar y Ñopo (2016)—. Un avance en tal sentido es la Prueba Nacional de Egreso aplicada a estudiantes de los ISP desde el 2013 por el MINEDU. Esta evaluación genera información de retroalimentación relevante para mejorar las estrategias de formación docente. El reto pendiente es asegurar que esta evaluación efectivamente cubra al universo de ISP y facultades de Educación.

Por otro lado, el documento del CNE recomienda avanzar en la calificación de los formadores de docentes. En particular, resalta la necesidad de mejorar su calidad e identifica dos limitaciones que deben atenderse. La primera es que, a diferencia de los docentes de educación básica, los formadores de docentes no cuentan con una carrera que promueva su desarrollo profesional y garantice una remuneración adecuada. La segunda es que los formadores no tienen prioridad en las acciones de actualización y perfeccionamiento.

En el Gobierno de Humala, y en parte como respuesta a las limitaciones del SINEACE para avanzar en la mejora de la calidad mediante la acreditación, se emprendió la reforma de la legislación que rige a las universidades, se instauró la Superintendencia Nacional de Universidades —en reemplazo de la Asamblea Nacional de Rectores—, y está en curso la reforma de la

legislación que regirá a los institutos de educación superior no universitaria.⁵ Los efectos de estos cambios, que afectan la calidad de la formación inicial, deberán analizarse durante los años siguientes.

Satisfacción con la carrera docente e incentivos

A partir de la exploración de datos del 2009 para docentes de sexto grado de primaria recogidos en el estudio SERCE en una muestra de países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), Murillo y Román (2012) encontraron que los docentes peruanos mostraban los menores niveles de satisfacción profesional frente a sus pares de la región. Asimismo, eran los que, en mayor proporción, querían cambiar de escuela, y los que dedicaban la menor parte de su tiempo a actividades como planificar y preparar sus clases, corregir evaluaciones de sus estudiantes o reunirse con sus colegas.

Entre los países que participaron en el SERCE, se recogió información sobre la satisfacción en 15 aspectos relacionados con el trabajo de los docentes.⁶ En todos ellos, los docentes peruanos muestran menor satisfacción que el promedio de los otros países. En particular, los menores niveles de satisfacción se asocian al apoyo de las autoridades educativas, del director y de sus colegas a su labor como docentes; también destacan, entre los aspectos con menor nivel de satisfacción, el reconocimiento por su trabajo, el vínculo con la comunidad, la libertad para realizar su trabajo y la relación con los otros docentes en las instituciones educativas en las que trabajan. Si bien el nivel de satisfacción con el salario también fue menor entre los docentes peruanos, este factor no figura entre los 10 con mayor nivel de

5 Los institutos de educación superior no universitaria pueden ser de tres tipos: instituto superior tecnológico (IST), instituto superior pedagógico (ISP) y escuelas de formación artística.

6 Los aspectos sobre los que se recogió información en SERCE son los siguientes: el salario; la posibilidad de desarrollo profesional; la relación con sus colegas docentes, estudiantes, padres de familia y la comunidad; el apoyo recibido en temas pedagógicos tanto por parte de la dirección del centro educativo como de las autoridades educativas; la libertad para realizar su trabajo; el apoyo de sus colegas; el respeto mostrado por los estudiantes en el aula; el reconocimiento del director por su trabajo; las oportunidades de trabajo en equipo con sus colegas; y su trabajo dentro del aula.

discrepancia respecto a otros países. Por otro lado, se encuentra que el 49% de los docentes peruanos cambiaría de escuela si pudiese hacerlo, frente al 22% en el promedio de países del estudio. La situación es bastante más crítica en las zonas rurales, donde el 71% de los docentes peruanos quisieran cambiar de escuela, frente al 32% para el promedio de países en el estudio.

Falus y Goldberg (2011) aportan evidencia complementaria que explica los mayores niveles de insatisfacción en el Perú y el porqué tantos docentes cambiarían de escuela si pudiesen hacerlo. Con los datos de SERCE para el 2009, encuentran que una gran proporción de docentes en el Perú residen en una localidad distinta de aquella en la que se ubica la escuela donde trabajan. Para el total de docentes, los datos muestran que, en el Perú, el 57% de los docentes residen en una localidad distinta de donde enseñan, mientras que para los docentes de escuelas rurales la cifra aumenta al 74%. Aunque estos porcentajes son más altos que los que se encuentra para el promedio de los países de América Latina y el Caribe, son similares que los de Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, en donde la disconformidad no es tan elevada y menos docentes cambiarían de escuela.

Probablemente, una explicación más apropiada radique en las condiciones familiares y de las localidades en las que trabajan los docentes. Utilizando información de una encuesta administrada a nivel nacional en el 2000, Alcázar y Pollarolo (2001) encontraron que el factor más relevante para la disconformidad de los docentes es estar lejos de sus familiares, lo que está relacionado con las condiciones de los servicios públicos de la localidad donde trabajan y con la lejanía con respecto a la capital provincial. La principal razón por la cual las familias no residían en las localidades en las que los docentes enseñaban era que estos lugares no ofrecían las oportunidades ni las comodidades a las que los profesores aspiraban para sus familiares. Aunque los datos del estudio se recogieron con nueve años de anterioridad respecto a los de SERCE, es probable que estos factores continúen siendo relevantes.

No se han encontrado estudios más recientes sobre estos temas que permitan explorar la relación entre conformidad/disconformidad de los docentes con el ejercicio de su profesión y los factores que mejor la explican.

Es un área que requiere mayor investigación que ayude a identificar los incentivos a los que responden los docentes —más allá de la estabilidad laboral y la remuneración— y que pueden generar cambios para mejorar la calidad de la enseñanza. Es importante también que la nueva evidencia que se genere vaya más allá del análisis de lo que los docentes dicen querer o preferir. El análisis que utilice datos administrativos o experimentales puede aportar mayores luces.

El acceso a la carrera pública

Durante la década de 1990 y hasta mediados de la del 2000 se accedía a la carrera pública mediante concursos convocados por el MINEDU, que eran gestionados por comités descentralizados en las direcciones regionales de educación (DRE) o las unidades de gestión educativa local (UGEL).

Al margen de la normativa general, los procesos de contratación de docentes durante la mayor parte de la década de 1990 se manejaron centralizadamente, con la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), debido a las severas restricciones fiscales que enfrentaba el país. En la práctica, el ingreso a la carrera pública estuvo cerrado durante esa década para contener el nivel de gasto corriente del Estado (Alcázar y Pollarolo 2001). Esto, a su vez, estuvo asociado a continuos cambios de los dispositivos legales para la contratación de docentes temporales, lo que introdujo discrecionalidad y falta de transparencia (Alcázar y Pollarolo 2001, Díaz y Saavedra 2000).

A partir de la sanción de la Ley de Carrera Pública Magisterial y de la Reforma Magisterial, el acceso a la carrera se produce mediante concursos públicos gestionados por el MINEDU, el más reciente de los cuales se realizó en el 2015 (RM 271-2015-MINEDU). Los concursos tienen dos etapas. En la primera, de ámbito nacional y carácter clasificatorio, los postulantes rinden una Prueba Única Nacional estandarizada que evalúa áreas de razonamiento lógico-matemático, comunicación, pedagogía, temas de especialidad y de

conocimientos generales. Quienes superan el puntaje mínimo establecido quedan aptos para participar en la segunda etapa. En la segunda, de ámbito descentralizado, se evalúa la trayectoria profesional del docente y su capacidad didáctica mediante la observación de una clase modelo, una entrevista y la revisión de los documentos que acreditan la trayectoria profesional. Quienes superan los puntajes mínimos eligen, en orden de mérito, las plazas vacantes para su grupo de inscripción en las instituciones educativas a las que desean acceder. En el caso de las escuelas polidocentes completas, la evaluación se realiza en las propias escuelas con vacantes disponibles y está a cargo de un comité de evaluación. En las escuelas multigrado y unidocentes, la institución responsable es la UGEL o DRE de la que depende la escuela.

Entre las medidas implementadas para atraer a los mejores cuadros a la carrera pública magisterial está el incentivo otorgado a quienes ocupen el tercio superior en el orden de mérito de los concursos públicos. Consiste en un bono de S/.18 000 que se entrega en tres armadas anuales de S/.6000 (artículo 22 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015).

La evaluación como insumo necesario

Uno de los cambios más relevantes de la última década es haber instaurado la evaluación como un elemento necesario para mejorar la calidad educativa. Durante el segundo Gobierno de Alan García, se empezó a utilizar evaluaciones para medir los aprendizajes de los estudiantes de educación básica, así como el desempeño de los docentes en los procesos de ingreso y ascensos en la carrera pública (Uccelli 2008, Cuenca 2012, Ugarte y Martínez 2011).

Como señala Cuenca (2012), por la manera en que se introdujeron, las evaluaciones del desempeño de docentes se asociaron casi exclusivamente a la implementación de la carrera pública magisterial. Por otro lado, estas evaluaciones se concentraron solo en medir conocimientos en áreas de

comunicación, matemáticas y de otras disciplinas de especialidad, y en temas de pedagogía, antes que en evaluar de manera más comprensiva el desempeño del docente, un concepto mucho más amplio que el de manejo de conocimientos. El mismo autor señala que falta avanzar hacia un consenso de lo que significa buena docencia, así como establecer los criterios que permitan evaluar de manera más apropiada el desempeño de los docentes. Sin embargo, en los concursos más recientes de ingreso a la carrera docente, durante la primera etapa las evaluaciones nacionales siguen utilizando este modelo enfocado en conocimientos, que se complementa con una etapa de evaluación descentralizada en la que se considera la trayectoria del docente y su desempeño en aula.

El proceso de instauración de las evaluaciones se caracterizó por un enfrentamiento político entre el Gobierno y los intereses del sindicato de maestros, que dejó en medio del conflicto a los docentes, quienes no tuvieron una voz que realmente los representara (Uccelli 2008). Sin embargo, el MINEDU logró implementar las primeras evaluaciones nacionales a estudiantes en el 2006 y a docentes en el 2007. Los resultados mostraron, por un lado, niveles muy bajos de rendimiento de los estudiantes en comunicación y matemáticas, y por otro, que la mayoría de los docentes evaluados desaprobaron la prueba. En el imaginario colectivo, la difusión de estos resultados colocaba al docente como «culpable» del estado de la educación, lo que generó el respaldo de los líderes de opinión y de la opinión pública al discurso y las medidas implementadas por el Gobierno.

Si bien un clima de confrontación entre Gobierno y sindicato es, por lo general, la norma, vale resaltar que durante el régimen de Humala se reconoció que los docentes constituyen uno de los pilares fundamentales de la calidad de la educación; por ello, se puso en marcha un conjunto de acciones orientadas a revalorar la profesión docente. Por otro lado, aunque se ha empezado a internalizar que la evaluación es parte esencial de un sistema basado en el buen desempeño y el mérito, el aspecto más controversial en el debate acerca de esta radica en el uso de pruebas estandarizadas para llevarla a cabo.

Sin embargo, aunque se sigue cuestionando los instrumentos, con el tiempo han mejorado tanto la elaboración de las pruebas como el manejo comunicacional del MINEDU, con lo cual entre los docentes se ha generado mayor confianza en el proceso (Cuenca 2012). Al mismo tiempo, a pesar del cambio de Gobierno en el 2011, el MINEDU ha continuado realizando los mismos procedimientos tanto para el ingreso como para los ascensos en la carrera, mostrando estabilidad y credibilidad en los procesos.

El perfil de los estudiantes de docencia en el Perú

El estudio de Díaz y Saavedra (2000), con información para finales de la década de 1990, encontró que los estudiantes de la carrera de Educación en Lima Metropolitana tenían, mayoritariamente, las siguientes características: eran mujeres, provenían de los estratos socioeconómicos medio y bajo, habían cursado la educación básica en escuelas públicas y se formaban como docentes en institutos pedagógicos. Una proporción importante de quienes estudiaban docencia eran migrantes, y por lo general tenían expectativas de alcanzar un alto estatus social mediante la profesión docente.

Como se muestra con mayor detalle más adelante en este documento, información reciente da cuenta de pocos cambios en estas características. El único dato destacado es la drástica reducción del número de estudiantes de institutos, ya que la tendencia es a que se formen mayoritariamente en universidades.

El salario como incentivo para atraer y retener a los mejores docentes

Aunque no son los únicos factores ni necesariamente los más importantes, tanto el nivel del salario medio del docente como la estructura remunerativa a lo largo de la carrera pública constituyen incentivos relevantes para atraer

cuadros a la docencia, así como para retener a quienes ya están incorporados al servicio.

Los bajos salarios en comparación con otras profesiones y las escasas posibilidades de mejoras remunerativas a lo largo de la trayectoria profesional desincentivan a los jóvenes —en particular a los más talentosos— a formarse como docentes, y al mismo tiempo desincentivan a los mejores docentes a permanecer en el magisterio. La evidencia de las encuestas de hogares muestra sistemáticamente que los docentes peruanos perciben ingresos inferiores que los de otros profesionales, aunque es verdad que trabajan menos horas. Esta situación no ha cambiado mucho entre fines de la década de 1990 (Díaz y Saavedra 2000) y lo que se observa en los datos más recientes para 2014 (más adelante en este documento se presenta un análisis detallado de datos recientes).

Un aspecto clave de la remuneración docente es que el salario base, que da derecho a obligaciones y prestaciones sociales —como la pensión de jubilación—, se mantuvo fijo desde inicios de la década de 1990 hasta mediados de la del 2000. Así, alrededor del año 2000, casi el total de la remuneración de los docentes públicos estaba constituida por asignaciones y bonificaciones complementarias que no formaban parte de la remuneración base (Alcázar y Pollarolo 2001, Díaz y Saavedra 2000). Esto podría explicarse por la estrecha situación fiscal en la década de 1990 y la escasa atención al docente durante aquellos años. En la década del 2000, con el Gobierno de Toledo esta situación empezó a cambiar.

Por otro lado, como muestran Mizala y Ñopo (2016), la brecha de ingresos entre los docentes y otros profesionales en el Perú es mayor que la observada en el promedio de varios países de América Latina, aun luego de considerar en la comparación características similares entre docentes y otros profesionales. Solo en Nicaragua se encuentran brechas salariales más grandes.

En lo que se refiere a la estructura de las remuneraciones a lo largo de la carrera, con la Ley del Profesorado, previa a la Ley de Carrera Pública Magisterial, la estructura salarial era extremadamente comprimida. Los

docentes de las escalas más altas ganaban salarios no muy distintos que los de las escalas más bajas. Así, el crecimiento del salario a lo largo de la vida profesional del docente público era muy pequeño, lo que no incentivaba un mejor desempeño ni motivaba la actualización (Díaz y Saavedra 2000, Alcázar y Pollarolo 2001).

Por otro lado, los concursos para el ingreso y la promoción en la carrera se manejaban de manera centralizada, con muy poca o nula participación de los directores de las escuelas en las que se requerían docentes para cubrir plazas vacantes (Díaz y Saavedra 2000). En las escuelas privadas había un mejor manejo, ya que gozan de autonomía en la gestión.

Mercados laborales de docentes

La distribución de los docentes en el territorio puede tener efectos sobre la calidad y equidad de la enseñanza. Por ejemplo, si los mejores docentes se ubican principalmente en zonas urbanas, se contribuye a acentuar las brechas entre estudiantes urbanos y rurales en detrimento de estos últimos. Entender los patrones y las dinámicas del emplazamiento de los docentes es, por tanto, relevante. Con énfasis temáticos diferentes, los estudios de Alcázar y Pollarolo (2001) y Jaramillo (2012) abordan estos aspectos.

Alcázar y Pollarolo (2001) exploraron determinantes de disconformidad de los docentes vinculados al emplazamiento en el que desempeñan sus labores, con la finalidad de identificar los incentivos pecuniarios y no pecuniarios que podrían motivar a los docentes más capaces a aceptar plazas en zonas rurales o apartadas. Este estudio, que utilizó información de una encuesta con cobertura nacional, encontró que las condiciones y características locales en las que se ubican las escuelas son relevantes para entender la satisfacción de los docentes con su emplazamiento en el territorio. En particular, los cuatro aspectos más relevantes de conformidad de los docentes con el emplazamiento de la escuela en la que trabajan son

la cercanía a la familia y la pertenencia a la localidad, el acceso a servicios básicos, la distancia a la capital de provincia más cercana, y la inamovilidad.

El estudio de Jaramillo (2012) ha explorado de manera explícita la discusión acerca de si existe un único mercado laboral nacional de docentes o si, más bien, coexisten mercados locales. Asimismo, ha abordado las posibles implicancias —en cuanto a diseño e implementación— de políticas vinculadas a la formación, contratación y promoción de docentes a lo largo de su carrera profesional, al igual que el tipo de incentivos que motivarían a los docentes a trabajar en zonas rurales o apartadas.

Este estudio utiliza datos de una encuesta en dos regiones del país que incluye información sobre la trayectoria laboral. El análisis descriptivo acerca del primer empleo de los docentes sugiere que sus mercados laborales se circunscriben a las fronteras regionales, que los docentes exhiben poca movilidad geográfica a lo largo de su carrera profesional, y que por lo general se establecen en las provincias en las que nacieron o en las que cursaron sus estudios de formación inicial. Sin embargo, de manera similar a la evidencia de Alcázar y Pollarolo (2001), y de Falus y Goldberg (2011), se encuentra también que una proporción no despreciable de docentes viven separados de sus familias, probablemente por restricciones desde el lado de la demanda de plazas docentes, que limitan la movilidad. Al estimar modelos de probabilidad que permiten controlar simultáneamente por características geográficas y de los docentes se encuentra que las primeras —asociadas al lugar de nacimiento o a donde se realizaron los estudios— tienen un alto poder explicativo en el emplazamiento de los docentes en su primer empleo.

Una de las recomendaciones más relevantes del estudio de Jaramillo es que para promover la calidad de los docentes y la equidad de su distribución geográfica, deben enfatizarse aspectos vinculados al ámbito regional o local. En un contexto en el que los docentes prefieren permanecer en su región o provincia de nacimiento o de formación, los sistemas de incentivos para promover que los mejores se ubiquen en zonas rurales y apartadas deben ser compatibles con la preferencia por encontrar un trabajo cerca del lugar de nacimiento o formación.

Ausentismo docente y tiempo de instrucción

Reconociendo que el docente es uno de los factores más importantes del proceso educativo, su presencia en el aula, así como el uso que allí hace del tiempo disponible, son fundamentales para la enseñanza.

El ausentismo docente en el Perú es bajo con relación a otros países, pero afecta de manera desproporcionada a las escuelas ubicadas en las zonas con mayor pobreza y más remotas. El estudio de Chaudhury y otros (2006), que compara tasas de ausentismo docente en escuelas primarias de varios países —Bangladesh, Ecuador, India, Indonesia, Perú y Uganda—, encuentra que en el nuestro la tasa alcanzaba el 11%, frente al 19% para el promedio de los países estudiados. Alcázar y otros (2006) estimaron una tasa nacional de ausentismo docente del 11% en escuelas primarias, pero que se incrementa al 15,6% en escuelas de zonas pobres y al 21,4% en escuelas de zonas remotas. Esto se traduce en una pérdida de 121 horas en el ámbito nacional, 172 horas en zonas de mayor pobreza y 235 horas en las zonas remotas.

También encuentra que los principales factores relacionados con el ausentismo docente en las escuelas primarias en el Perú son las condiciones laborales —tanto en las escuelas como en las comunidades en las que estas se asientan—, así como la vinculación entre los docentes y la comunidad. Los mecanismos de monitoreo/vigilancia, y mayor participación de los padres y la comunidad en los procesos escolares, no están asociados a menores tasas de ausentismo docente.

Por su parte, Cueto y otros (2008) evaluaron el impacto del programa Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula (META), que se implementó entre el 2003 y el 2004. Hallaron que los incentivos monetarios, así como los mecanismos de vigilancia orientados directamente a los docentes —introducidos por META—, reducen el ausentismo docente en zonas rurales. Sin embargo, la mayor cantidad de tiempo del docente en el aula no necesariamente se traduce en un mejor rendimiento de los estudiantes en pruebas de matemática o comunicación.

La evidencia reciente presentada por Guerrero y León (2015) en zonas urbanas y rurales, a partir del estudio Niños del Milenio, sugiere que el liderazgo y ejemplo del director de escuela es el factor más claramente relacionado con el menor ausentismo docente. A diferencia del estudio de Cueto y otros, Guerrero y León observan que un menor nivel de ausentismo docente está asociado a un mejor rendimiento de los estudiantes en pruebas de matemática.

En cuanto al uso del tiempo en el aula, Bruns y Luque (2014) presentan evidencia comparativa sobre este aspecto para escuelas de siete países de América Latina, incluido el Perú. Su estudio se basa en visitas no anunciadas a una muestra representativa de escuelas en cada país, realizadas entre el 2009 y el 2013. Encuentran que, en promedio, se pierde alrededor de 20% del tiempo disponible, lo que equivale a un día de clase semanal. Además, del total de tiempo en clase, el dedicado a actividades académicas fluctuó entre el 52% en México y el 65% en Colombia —alrededor del 62% en el Perú—, muy por debajo del parámetro del 85% de buenas prácticas según el protocolo de observación de Stallings (Stallings y Knight 2003). Por otro lado, el tiempo dedicado a tareas ajenas a la clase fluctuó entre el 9% en México y el 13% en el Perú. En particular, en el Perú, la mayor parte del tiempo dedicado a tareas ajenas a la clase se explica por la ausencia del docente en el aula. Otro resultado relevante reportado por Burns y Luque es la gran heterogeneidad en el uso del tiempo en el aula entre escuelas de cada país. Este fluctúa entre menos del 20% —que equivale a cuatro días semanales sin instrucción— y cerca del 100%.

2. Carrera docente 1998-2014

En esta sección se describen diversas características de la profesión docente. Las preguntas que abordaremos son las siguientes: ¿quiénes son los estudiantes de Pedagogía?, ¿quiénes son los docentes? y ¿cuánto ganan y cómo se comparan sus salarios con los de otros profesionales en el país?

2.1. ¿Quiénes eligen ser docentes? Una mirada a los estudiantes de Pedagogía

Basándonos en información del Censo Universitario 2010, podemos establecer un perfil de los jóvenes que estudian Pedagogía frente al de quienes estudian otras carreras. La tabla 1 presenta estadísticas relevantes, distinguiendo entre estudiantes de instituciones terciarias públicas y privadas.

No sorprende constatar que la docencia es mayoritariamente femenina. En las instituciones públicas, dos de cada tres futuros docentes son mujeres; en las privadas, tres de cada cuatro. Solo en las carreras médicas es posible encontrar cifras comparables, lo que se explica en gran medida por la prevalencia de mujeres en carreras como Enfermería. En otras carreras, la presencia femenina es marcadamente menor.

En promedio, los estudiantes de Pedagogía son entre uno y cinco años mayores que los de otras carreras. Esto puede reflejar un ingreso tardío a los estudios terciarios, mayor repetición durante los años estudiantiles o menor carga académica por ciclo. Igualmente, podría suceder que los jóvenes primero intentan ingresar a carreras de mayor exigencia académica —o mayor prestigio— y, luego de algunos intentos fallidos, optan por postular a Pedagogía. Por otro lado, la hipótesis de que los estudiantes de Pedagogía toman menos créditos por ciclo académico sería concordante con el hecho de que la proporción de futuros docentes que, además de estudiar, trabajan es la más alta entre los estudiantes de diversas carreras. Otro dato importante es que la edad promedio de los estudiantes de Pedagogía es marcadamente mayor en las universidades e institutos privados.

Casi el 14% de los estudiantes de Pedagogía que se forman en instituciones públicas y 22% de los que lo hacen en instituciones privadas reportan estar casados. Entre los estudiantes de otras profesiones, esta tasa está entre la mitad y un tercio de la que exhiben los futuros docentes. Por otra parte, uno de cada tres estudiantes de Pedagogía vive en un hogar distinto del de sus padres, y no se presentan diferencias notorias entre los estudiantes de instituciones públicas y privadas. Esta situación es menos marcada en otras profesiones.

Entre quienes asisten a instituciones públicas, aproximadamente un tercio lo hace en Lima y un tercio cursó secundaria en Lima. No hay diferencias marcadas entre los estudiantes de Pedagogía y el resto de estudiantes. Sin embargo, en las universidades privadas sí se observan diferencias. Si bien entre los futuros docentes también un tercio estudia en Lima y un tercio estudió secundaria en Lima, estas proporciones son más altas entre los estudiantes de otras carreras.

Respecto del tipo de colegio de procedencia de los estudiantes de Pedagogía, tanto en las instituciones públicas como en las privadas la mayoría provienen de escuelas secundarias estatales. Este rasgo es menos marcado en las otras carreras, especialmente en las instituciones privadas.

Como ya adelantamos, los futuros docentes tienden más a combinar sus estudios con el trabajo. Entre 40% y 50% de ellos reporta trabajar mientras estudia. Para los estudiantes de otras profesiones estas tasas son entre 10% y 20% menores. Sin embargo, el promedio de horas trabajadas por semana entre los futuros docentes es menor que el de sus pares que estudian otras profesiones. Esto es, si bien un mayor número de estudiantes de Pedagogía trabajan, en promedio lo hacen por menos horas. No existen diferencias importantes en las categorías ocupacionales de estos empleos. La mayoría son empleados u obreros.

La Encuesta Nacional de Docentes del 2014 permite explorar con mayor detalle la formación que siguieron quienes ahora se desempeñan como docentes. La tabla 2 muestra que la mayoría de ellos —especialmente los de escuelas privadas— provienen de escuelas secundarias urbanas. Casi todos los docentes de escuelas públicas estudiaron la secundaria en escuelas públicas también. Por otra parte, dos de cada tres mujeres y tres de cada cuatro hombres que enseñan en escuelas privadas estudiaron en escuelas públicas.

Respecto a la formación docente, resalta la casi total ausencia de hombres formados en educación inicial, tanto en escuelas públicas como privadas. La formación en primaria es mayoritariamente femenina; y la secundaria, masculina. Esta tendencia es más marcada entre quienes trabajan en escuelas privadas, en las que también hay una mayor proporción de

Tabla 1
Perfil socioeconómico de los estudiantes de la carrera docente y otras carreras por tipo de institución

	En institución pública					En institución privada				
	Profesores	Contadores*	Abogados	Médicos**	Otras carreras	Profesores	Contadores*	Abogados	Médicos**	Otras carreras
Edad promedio	25,0	22,7	23,9	22,9	23,0	27,2	24,3	25,8	22,9	22,4
Hombre (%)	35,0	46,5	52,5	36,9	65,6	25,6	43,3	48,7	28,1	58,1
Vive con sus padres (%)	67,6	74,6	72,5	71,8	72,2	63,5	70,6	68,1	72,1	74,7
Casado (%)	13,5	5,8	7,1	5,2	4,9	21,9	12,5	15,8	7,4	6,4
Estudia en Lima (%)	31,7	29,4	29,4	26,4	31,9	33,5	39,4	35,1	39,8	48,5
Estudio secundaria en Lima (%)	30,5	27,8	27,0	24,9	29,3	30,8	35,7	31,3	35,3	43,3
Ingreso monetario mensual (en soles 2010) (%)										
Menos de S/. 1000	76,9	61,3	58,3	62,6	62,3	65,7	43,1	43,2	44,7	34,0
De S/. 1001 a S/. 2000	18,6	29,0	30,3	28,0	28,2	23,5	32,4	34,8	32,0	34,0
De S/. 2001 a S/. 4000	3,4	7,6	8,7	7,4	7,5	7,1	14,8	14,0	15,0	18,8
Más de S/. 4000	1,2	2,0	2,7	2,0	2,1	3,7	9,7	8,0	8,2	13,1
Tipo de institución secundaria (%)										
Estatal	87,4	77,6	75,6	74,5	74,7	76,4	62,2	61,7	57,6	45,6
Particular	11,8	21,9	23,8	25,1	24,7	22,3	36,9	37,0	41,5	53,4
No escolarizado	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	1,2	0,9	1,2	0,8	0,9
Características laborales										
Trabaja mientras estudia (%)	40,8	34,2	33,1	17,8	29,9	51,0	46,4	42,3	21,9	29,9
Número de horas semanales	27,3	31,9	29,4	24,8	27,9	28,2	36,3	34,7	29,5	32,8
Categoría ocupacional (%)										
Empleado /obrero	74,2	78,6	75,0	63,5	68,2	80,6	84,6	77,2	71,5	79,0
Independiente	20,8	15,6	19,2	28,1	25,6	14,7	11,3	18,0	21,3	16,4
Otros	4,6	4,9	5,0	7,5	5,7	3,8	3,8	4,2	6,7	4,2

Fuente: Censo Universitario 2010.
*Incluye Administración. **Incluye Medicina y otras carreras relacionadas con la rama de la salud, como Odontología, Tecnología Médica, etc.

Tabla 2
Tipo de institución en la que cursó estudios básicos
y en la que estudió docencia (%)

	Profesores en escuelas públicas		Profesores en escuelas privadas	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<i>Características del colegio donde realizó estudios de secundaria</i>				
Urbano	72,4	83,1	90,0	92,7
Público	97,1	92,3	77,5	67,0
Tipo				
Unidocente	10,1	11,7	16,1	27,7
Multigrado	26,1	23,2	18,0	14,9
Polidocente	63,8	65,1	65,9	57,4
<i>Características de la formación docente</i>				
Especialidad				
Inicial	1,6	20,3	1,4	28,4
Primaria	42,9	46,9	21,0	45,0
Secundaria	55,5	32,8	77,6	26,7
Tipo				
Universidad	40,3	41,1	62,3	52,7
Institución superior pedagógica	57,4	57,4	33,0	45,0
Escuelas de formación artística	1,9	0,9	1,5	0,4
Institución superior tecnológica	0,4	0,6	3,2	1,9
% de profesores que reportan haber elegido su carrera por vocación				
	60,9	58,1	59,6	62,4

Fuente: Encuesta Nacional de Docentes 2014.

docentes que cuentan con formación universitaria, mientras en las escuelas públicas son más los docentes formados en institutos.

2.2. ¿Quiénes son los docentes y cuánto ganan?

A continuación, se ofrece un breve perfil de los docentes en ejercicio en el Perú —distinguiendo entre los que trabajan en escuelas públicas y privadas— en comparación con otros profesionales. Para mantener comparabilidad con la subsección previa, el conjunto de profesiones comparables es el de contadores, abogados, médicos y otros profesionales. Se comparan datos de 1998 con los del 2014, ambos obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Tal como sucede con los estudiantes de Pedagogía, la profesión docente es también mayoritariamente femenina, sobre todo en las escuelas privadas. Esta prevalencia femenina se incrementó durante el periodo 1998-2014, pero lo mismo pasó en todo el mercado de trabajo.

Otra característica de los docentes, reportada en diferentes estudios, es la mayor edad. El docente promedio en la escuela pública ha envejecido notablemente: su edad promedio aumentó casi 10 años durante el periodo de 16 años analizado. En contraste, la edad promedio de los docentes de escuelas privadas casi no cambió, y la de los demás profesionales aumento solo un año. Este incremento en el promedio de edad refleja un escaso recambio generacional. Si en 1998 el 43% de los docentes de escuelas públicas tenían 34 años de edad o menos, hacia el 2014 ese porcentaje había disminuido en 12%. En contraste, en 1998 el 21% de docentes en escuelas públicas tenían 45 años de edad o más, y para el 2014, ese porcentaje prácticamente se triplicó.⁷ Esta constatación abre preguntas y líneas de investigación acerca del nivel óptimo de recambio generacional que requeriría la docencia. Probablemente, el recambio en el sector privado de la docencia es muy alto; y en el sector público, muy bajo. Como resultado de estos análisis adicionales, se podría estudiar la conveniencia de establecer un programa de beneficios a la jubilación anticipada de ciertos segmentos del cuerpo docente.

Los docentes de escuelas públicas tienden a estar casados en mayor proporción que los docentes de escuelas privadas y los demás profesionales. Si bien tendían a vivir en hogares más numerosos y con más niños, esas diferencias desaparecieron para el 2014.

Por otro lado, los docentes —tanto de escuelas públicas como privadas— han cursado más años de estudios que los demás profesionales. Esa diferencia se ha ampliado durante el periodo de análisis, probablemente como resultado de los incentivos a profesionalizarse de la carrera magisterial

7 Se debe tener en cuenta, sin embargo, que en años recientes se ha producido una fuerte expansión de la oferta de educación básica privada (Balarin 2015). Las nuevas escuelas privadas probablemente contraten a docentes más jóvenes y con menos experiencia. Esta es también una línea de investigación que merece mayor atención.

—para quienes se graduaron de institutos— o seguir estudios, más allá de los que conducen a la profesión, para ascender.

El nivel socioeconómico del que provienen los maestros en el sistema público difiere del de los demás trabajadores. Son pocos los docentes que pertenecen a hogares ubicados en el quintil más alto de la distribución de ingresos.

Hay dinámicas laborales que vale la pena resaltar. La primera es respecto a las remuneraciones. Entre 1991 y el 2014, los salarios mensuales de los docentes de escuelas públicas mejoraron cerca del 40% —medidos en soles del 2009—, mientras que los de los docentes de escuelas privadas cayeron en 10%. Durante ese mismo período, los salarios de los trabajadores en profesiones comparables cayeron 3%. Pese a esta mejora, durante década y media, los salarios de los docentes de escuelas públicas aún están 20% por debajo de los que perciben quienes se desempeñan en profesiones comparables —contadores, abogados, médicos y otros profesionales—. Pero, como se muestra en el gráfico 2, más dramática aún es su ubicación en el percentil 20 de la distribución de salarios de profesionales y técnicos del país.

Respecto a los salarios en la ocupación principal, también destaca que, cuando estos se miden no en términos mensuales sino por hora trabajada, los docentes de escuelas públicas ganan por encima de los demás profesionales. En la medida de salarios por hora, llama mucho la atención que los salarios de los docentes de escuelas privadas están muy deteriorados, pues ellos perciben un menor sueldo mensual aunque trabajan más horas por semana.⁸

El segundo elemento resaltante es la prevalencia del empleo secundario entre los docentes. Hacia 1998, esta ya era elevada entre los docentes de escuelas públicas; y entre los docentes de escuelas privadas, aumentó también del 12% al 21%. Hoy, uno de cada cuatro o uno de cada cinco docentes mantiene un empleo secundario. Esta situación se presenta menos entre los trabajadores de profesiones comparables.

8 Esto es compatible con un escenario en el que se incrementa la demanda por docentes jóvenes en el sector privado. Véase la nota anterior.

Tabla 3
Características socioeconómicas de los docentes
(en escuelas públicas y privadas) y otros profesionales

	1998			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
Características personales						
Hombre (%)	40,6	35,1	61,5	38,5	27,8	55,3
Casado (%)	62,7	36,7	50,4	64,9	38,2	42,6
Edad promedio	38,6	35,7	34,2	46,1	35,8	35,5
Grupo de edad (%)						
Menor de 24 años	7,6	16,7	17,5	1,1	12,2	22,1
De 25 a 34 años	36,5	42,9	38,1	10,5	38,8	32,8
De 35 a 44 años	34,6	15,3	28,0	29,4	29,6	20,8
De 45 a 54 años	19,8	22,3	13,1	39,4	14,4	14,6
Más de 55 años	1,4	2,8	3,3	19,5	4,9	9,6
Miembros del hogar	5,2	4,6	5,0	4,3	4,6	4,5
Número de niños en el hogar	2,6	2,5	2,3	1,9	2,0	2,0
En hogar con vivienda propia	84,9	78,6	86,5	92,4	90,4	88,9
Quintiles de ingreso del hogar (%)						
Quintil 1	22,7	13,2	13,1	22,5	18,0	17,5
Quintil 2	22,8	8,0	16,6	27,6	25,4	18,3
Quintil 3	24,5	19,9	16,0	21,7	24,4	19,9
Quintil 4	20,7	39,6	18,7	17,4	17,2	21,6
Quintil 5	9,2	19,4	35,6	10,8	14,9	22,7
Años de educación	15,5	15,0	14,6	16,6	15,5	14,7
Características laborales						
Empleo principal						
Tiempo en el empleo actual (años)				16,1	3,4	5,0
Ingreso mensual (<i>en soles del 2009</i>)	914,1	1029,3	1619,5	1278,9	922,1	1570,1
Horas de trabajo semanales	27,3	30,8	46,0	23,6	29,6	41,9
Ingreso por hora (<i>en soles del 2009</i>)	6,0	6,3	6,8	15,7	8,6	12,0
Empleo secundario						
Porcentaje con empleo secundario	28,5	12,3	18,9	27,7	20,7	13,4
Ingreso mensual (<i>en soles del 2009</i>)	546,3	534,2	856,5	594,8	633,7	867,8
Horas de trabajo semanales	15,4	23,8	13,2	16,3	12,7	12,9
Ingreso total* (<i>en soles del 2009</i>)	1327,8	1117,3	2646,4	1852,0	1597,0	2682,8
Horas de trabajo semanales	41,8	55,3	54,4	40,1	39,7	50,1

Fuente: ENAHO 1998 y 2014.

*Ingreso total: incluye el ingreso del empleo principal y el empleo secundario.

El tercer elemento que llama la atención en las dinámicas laborales de los docentes es que los ingresos totales, provenientes de las ocupaciones principal y secundaria, mejoraron tanto para los de escuelas públicas como para los de las privadas. Los ingresos totales de los trabajadores de otras profesiones, sin embargo, casi no cambiaron durante el mismo período.

Del mismo modo, la antigüedad en el trabajo es mucho mayor entre los docentes de escuelas públicas, lo que se explicaría por la estabilidad laboral en la carrera pública. Mientras ellos tienen un promedio de 16 años en sus empleos, los de escuelas privadas tienen solo 3 años —aunque esto puede ser reflejo, al menos en parte, de la relativamente reciente expansión de escuelas privadas—; y los demás profesionales, 5 años. Se corrobora en la tabla 4 que la mayoría de docentes de escuelas públicas cuentan con contratos indefinidos, mientras la mayoría de los de escuelas privadas tienen contratos

Tabla 4
Distribución de docentes y otros profesionales por tipo de contrato

	2004			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
Indefinido	82,3	11,9	28,9	74,8	9,7	24,9
Fijo	17,1	43,9	28,1	22,8	61,3	38,9
Otro contrato	0,2	18,9	11,2	2,4	12,0	13,5
Sin contrato	0,4	25,3	31,8	0,0	17,0	22,7

**Distribución de profesores (en escuelas públicas y privadas)
y otros profesionales por tipo de contrato**

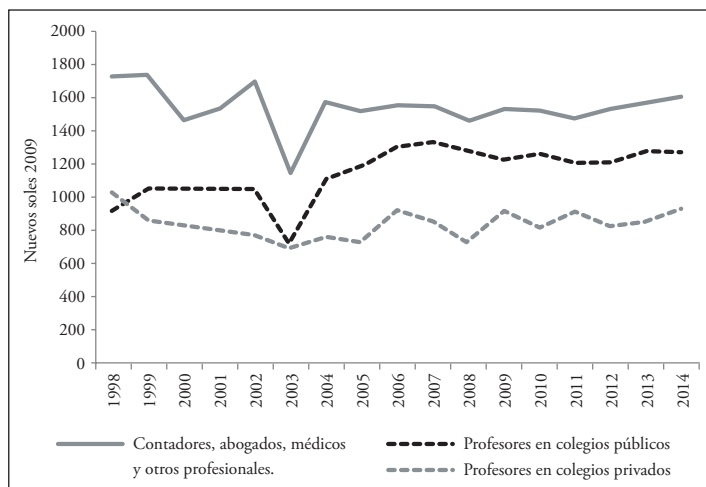
	2004			2014		
	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales	Profesores		Contadores, abogados, médicos y otros profesionales
	Escuelas públicas	Escuelas privadas		Escuelas públicas	Escuelas privadas	
Indefinido	82,3	11,9	28,9	74,8	9,7	24,9
Fijo	17,1	43,9	28,1	22,8	61,3	38,9
Otro contrato	0,2	18,9	11,2	2,4	12,0	13,5
Sin contrato	0,4	25,3	31,8	0,0	17,0	22,7

Fuente: ENAHO 2004 y 2014.

de plazo fijo o definido. El resto de profesionales muestra una distribución menos concentrada entre los diversos tipos de contratos.

El gráfico 1 permite observar la evolución de los salarios de los docentes tanto de colegios públicos como privados, así como los de otros profesionales. Puede notarse una recuperación de los salarios de los docentes del sector público a partir del 2003. Sin embargo, puesta esta estadística en perspectiva, Mizala y Ñopo (2016) señalan, con datos regionales del 2007, que la brecha salarial entre los docentes y los demás profesionales en el Perú es una de las más altas de la región. Solo en Nicaragua estas brechas son más grandes. El reto de mejorar los salarios de los docentes es todavía enorme.

Gráfico 1
Ingreso mensual de los docentes y de otros profesionales
(expresado en nuevos soles del 2009)

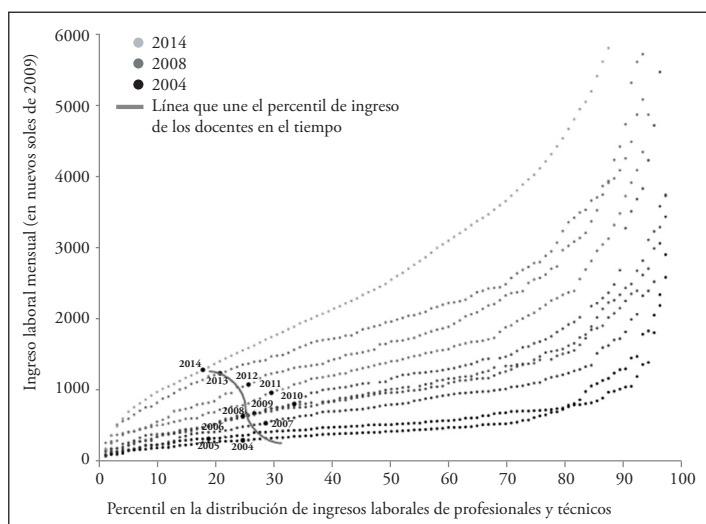


Fuente: ENAHO 1998-2014.

El gráfico 2 muestra con mayor claridad el deterioro relativo del salario de los docentes entre el 2004 y el 2014. En el eje horizontal figuran los percentiles de la distribución del ingreso laboral de profesionales y técnicos, mientras que en el eje vertical están los montos en soles del 2009 que corresponden a tales

percentiles. Cada curva corresponde a un año particular. Como se observa, durante el periodo analizado los ingresos de todos los trabajadores mejoraron. Esto es, con el transcurso del tiempo, las curvas «se mueven» hacia arriba. Sin embargo, la posición relativa de los salarios de los docentes se deterioró durante el periodo. Dentro de la distribución de ingresos, los percentiles en los que se ubican los salarios de los docentes fueron cayendo. Hacia el inicio de este periodo, dichos salarios se ubicaban cerca del percentil 30; es decir, estaban por encima del 30% de los salarios de los trabajadores del país. En su mejor momento, llegaron a ubicarse hasta en el percentil 35. Sin embargo, hacia el final del mismo periodo este percentil cayó al 20. Los salarios de los docentes han mejorado, pero los salarios del resto mejoraron aún más. En términos relativos, la profesión docente se hizo cada vez menos atractiva salarialmente. Esta es una situación que requiere ser corregida.

Gráfico 2
Crecimiento de los ingresos laborales de profesionales y técnicos
2004-2014



Fuente: ENAHO 2004-2014.

Nota: Los puntos denotan los salarios y la posición relativa de esos salarios para los docentes en cada uno de los años de análisis.

Tabla 5
Comparación del salario y de la distribución de ingresos con países seleccionados de América Latina

País / Encuesta	Salario promedio de docentes (USD 2014)*	Percentil en la distribución de ingresos	Percentil en la distribución de ingresos (Profesionales y técnicos)	Ocupaciones cuyos salarios promedios son cercanos al promedio de los docentes
Chile (CASEN 2011)	824	55	40	Estadísticos Operadores de equipos de imagen y sonido Electrotécnicos
Costa Rica (ENAHO 2013)	1147	60	45	Supervisores de industrias manufactureras Técnicos en redes y sistemas de computadores Profesionales de relaciones públicas
México (ENIGH 2012)	579	60	45	Autores y periodistas Psicólogos Auxiliares de administración Personal de enfermería
Perú (ENAHO 2013)	517	35	20	Técnicos en agronomía, zootecnia y silvicultura Delineantes y dibujantes técnicos Músicos, bailarines y cantantes

*Ingreso mensual de la ocupación principal.

Otra mirada a la posición relativa de los salarios de los docentes que vale la pena resaltar es la siguiente: ¿cómo se ubican los salarios de los docentes en la distribución de ingresos de otros países? La tabla 5 muestra ese detalle para tres países de la región con contextos y datos comparables: Chile, Costa Rica y México. El mensaje es claro y contundente: la posición relativa de los salarios de los docentes en el Perú está muy por debajo de la posición relativa de los salarios de los docentes en esos otros países.

3. Mejorando la carrera docente en el Perú. Análisis y propuesta

Esta sección propone una ruta para mejorar los salarios de los docentes durante los próximos 15 años, compatible con un incremento del gasto público en educación hasta alcanzar 6% del PIB. Se empieza con una mirada detallada a los salarios en el sector público hasta el 2014, distinguiendo según tipos de contrato —nombrado/permanente y contratado/temporal—, las diversas escalas remunerativas y el número de horas semanales de dedicación.

3.1. Una mirada detallada al salario de los docentes del sector público

En diciembre del 2014, la planilla del sector público contaba con 322 036 docentes, 70% de los cuales eran nombrados. Entre los nombrados, la gran mayoría (76%) se encontraban en las escalas remunerativas más bajas (I y II). Esto contrasta con la situación de los docentes contratados, pues 95% de ellos estaban ubicados en las escalas remunerativas más altas (E y F). En cierta medida, esto es reflejo de la relativamente reciente entrada en vigencia de la Ley de Carrera Pública Magisterial.

La gran mayoría de docentes —nombrados y contratados— trabajaba en jornadas de 30 horas semanales. No se aprecian diferencias sustanciales en jornadas de trabajo según escalas remunerativas.

Tabla 6
Docentes del sector público: número de docentes, remuneración
anual, descuentos y remuneración neta 2014
(Montos expresados en nuevos soles)

	Personal permanente		
	I-II	Escala III-IV	V-VI
Número total de profesores	171 751	45 037	9753
Profesores que trabajan 24 horas (%)*	1,2	0,5	0,1
Profesores que trabajan 26 horas (%)*	26,7	6,1	1,5
Profesores que trabajan 30 horas (%)*	42,9	11,2	2,0
Profesores que trabajan 40 horas (%)*	5,0	2,1	4,3
Porcentaje total por escala	75,8	19,9	4,3
Profesores que trabajan 30 horas			
Ingreso RIM**	1633	2060	2877
Ingreso mensual bruto	1721	2049	2747
Ingreso por asignaciones	239	205	205
Ingreso por compensación extraordinaria	81	150	0
Ingreso mensual neto	1481	1800	2373
	Personal contratado		
	A-B	Escala C-D	E-F
Número total de profesores	1628	3033	90 834
Profesores que trabajan 24 horas (%)*	0,6	0,8	34,8
Profesores que trabajan 30 horas (%)*	0,9	2,2	50,1
Profesores que trabajan 40 horas (%)*	0,0	0,0	0,6
Profesores que trabajan por horas (%)*	0,2	0,3	9,6
Porcentaje total por escala	1,7	3,2	95,1
Profesores que trabajan 30 horas			
Ingreso RIM**	1102	1084	1187
Ingreso mensual bruto	1172	1198	1320
Ingreso por asignaciones	139	165	193
Ingreso mensual neto	968	996	1129

Fuente: SUP 2014. No incluye la Región Lambayeque.

*Como porcentaje del total de profesores por tipo de contrato.

** Remuneración íntegra mensual.

Las diferencias salariales según escalas remunerativas son mucho más marcadas entre los docentes nombrados que entre los contratados. Entre los nombrados, un docente en escalas altas gana en promedio 60% más que uno en escalas bajas. Entre los contratados no hay diferencias estadísticamente significativas en los ingresos mensuales netos de los docentes de escalas bajas y medias, mientras que los docentes contratados de escalas altas ganan un 17% más que el resto. Los incentivos monetarios para ascender dentro de las escalas remunerativas están más claramente marcados entre los nombrados y no tanto entre los contratados.

El valor de referencia a partir del cual se calcula el grueso de los salarios netos de los docentes es la remuneración íntegra mensual (RIM). Después de añadir asignaciones y compensaciones, así como de descontar impuestos de ley y retenciones, se obtiene el ingreso mensual neto al que hace referencia el párrafo anterior. Se debe notar que las asignaciones y compensaciones tienen un efecto igualador en los salarios de los docentes nombrados: aquellos que están en las escalas más altas reciben menos que el resto. Entre los docentes contratados, en contraste, las asignaciones y compensaciones están alineadas con la RIM; es decir, quienes están ubicados en las escalas más altas reciben más que el resto.

3.2. Microsimulaciones para plantear diversos escenarios

Sobre la base de la estructura salarial expuesta en la sección anterior, a continuación se presentan algunos escenarios en los que se simula la expansión del salario promedio de los docentes públicos para los próximos 15 años.

En primer lugar, en el gráfico 3, utilizando únicamente información de individuos en el mercado de trabajo peruano, se simula la evolución que debería tener el salario promedio de los docentes en caso de que se quiera hacer que, al final del periodo de simulación, este alcance a) el promedio de los salarios de otros profesionales y b) la mediana de los salarios de otros profesionales.

En segundo lugar, en el gráfico 4, pasando a una comparación internacional, se simula la evolución que debería tener el salario promedio de los docentes en caso de que se quiera que este alcance a) el promedio de los salarios de los docentes de LAC, b) el percentil 10 de los salarios de los docentes de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y c) el percentil 50 —esto es, la mediana— de los salarios de los docentes en los países de la OCDE.

Posteriormente, en los gráficos 5 y 6 se computa la masa salarial que se deriva en cada escenario de las microsimulaciones para cuantificar el costo total para el fisco de la propuesta en términos de porcentaje del PIB. Los detalles técnicos de estas microsimulaciones, así como una descripción detallada de los supuestos que están detrás de todos los cálculos, se muestran en el anexo.

Como puede apreciarse, dependiendo de cuánto se quiera incrementar el salario para contribuir a revalorar la carrera docente, el costo de mover progresivamente los salarios de los profesores para hacerlos competitivos en

Gráfico 3
Evolución del salario proyectado de los docentes en el Perú.
Comparador: salarios de otros profesionales en el Perú

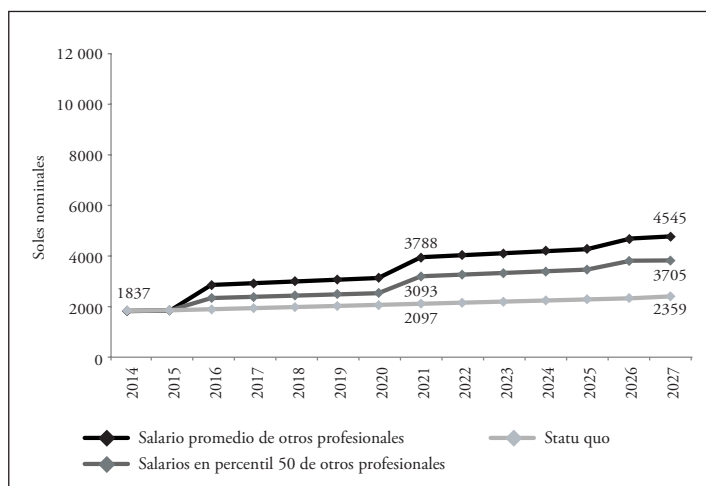


Gráfico 4
Evolución del salario proyectado de los docentes en el Perú.
Comparador: salarios de docentes de otros países

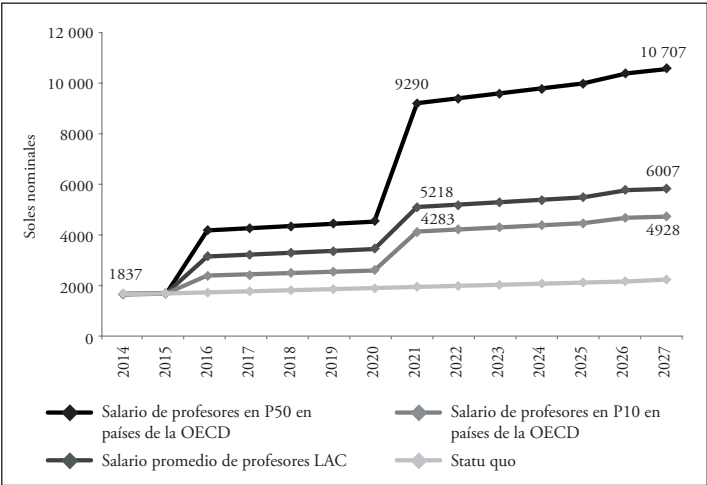


Gráfico 5
Evolución del gasto proyectado de docentes en el Perú como % del PIB.
Comparador: salarios de otros profesionales en el Perú

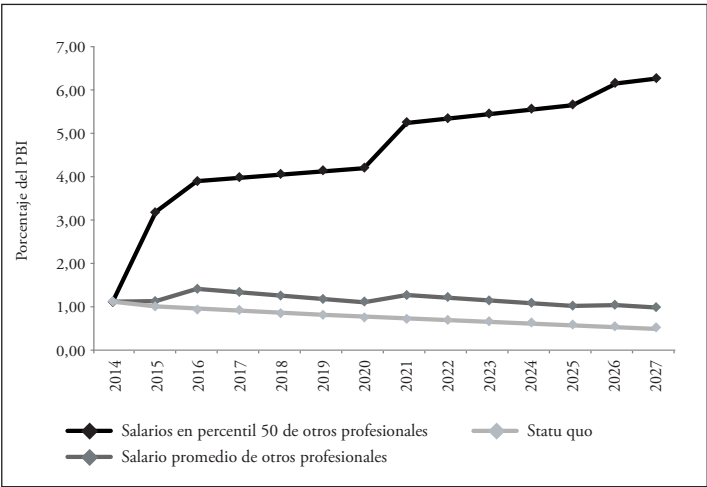
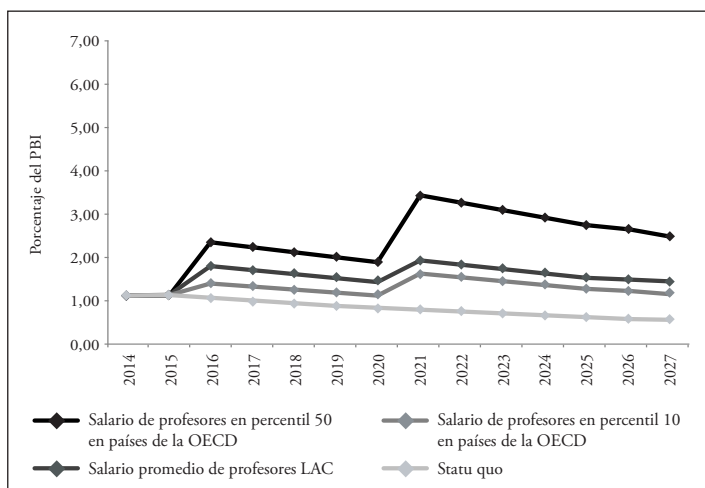


Gráfico 6

Evolución del gasto proyectado de docentes en el Perú como % del PIB. Comparador: salarios de docentes de otros países



los mercados de trabajo puede llegar hasta poco más del 6% del PIB. Este es el costo total que requeriríamos pagar si quisiéramos hacer que los salarios de los docentes lleguen a la mediana de los salarios de los profesionales en el país. Es evidente que este costo puede ser elevado. Es importante anotar que esa es la magnitud del reto. El rezago del salario de nuestros docentes es, dicho muy simplemente, grande.

4. Conclusiones y reflexiones

El docente es un factor clave en el proceso educativo y, por lo tanto, debe estar en el centro de las mejoras de la calidad de la educación, ya que articula el resto de elementos que afectan la enseñanza y el aprendizaje. Evidencia internacional surgida no solo de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, sino también de sus resultados después de la etapa escolar, resalta precisamente que el docente es fundamental.

En el Perú se han empezado a implementar acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación, con énfasis en la mejora del cuerpo docente en el sector público. Entre los cambios más significativos se encuentra la sanción de una nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial que enfatiza el desempeño y el mérito para acceder y avanzar en la carrera. Además, desde el 2013, el MINEDU ha establecido cuatro pilares para lograr una mejor educación: aprendizaje, gestión, infraestructura y revalorización de la carrera docente.

Mejorar el cuerpo docente en el sector público involucra acciones vinculadas a promover que los estudiantes más talentosos elijan la profesión docente, que los mejores docentes sean los que ingresen a la carrera pública y que permanezcan en ella aquellos que presentan un mejor desempeño.

Sugerimos que lograr esto implica, al menos, tres ámbitos o líneas de trabajo. Primero, mejorar los salarios de los docentes públicos respecto a los de otros profesionales y lograr que la estructura salarial del docente público a lo largo de su trayectoria profesional sea compatible con la trayectoria salarial en profesiones similares. Esto no solo permitiría atraer a mejores estudiantes a la profesión, sino que también contribuiría a retener a los mejores docentes en la carrera. Segundo, identificar y utilizar aquellos incentivos pecuniarios y no pecuniarios que determinen que los profesores se sientan satisfechos con su profesión y su práctica docente, y que permitan también ubicar a buenos docentes en aquellas zonas donde más se requiere mejorar la calidad de la enseñanza —rurales, apartadas, con alta prevalencia de lenguas originarias—, para cerrar las brechas respecto a zonas más favorecidas —urbanas, de fácil acceso—. Tercero, avanzar en el desarrollo de un sistema de verificación, supervisión y evaluación. Tal sistema debería ser pertinente y oportuno, de forma tal que permita seleccionar a los mejores docentes para el ingreso a la carrera, así como promover a los docentes en carrera que muestren el mejor desempeño.

La evidencia existente acerca de la formación inicial de los docentes se concentra casi exclusivamente en los institutos pedagógicos. Esto muestra que, aunque se han producido mejoras, la formación de docentes tiene un carácter escolarizado, con énfasis en las formas antes que en los

conocimientos, y que no promueve adecuadamente la investigación. Falta generar evidencia para la formación inicial en las universidades; esta es una línea de investigación que requiere mayor desarrollo.

Un aspecto que hay que atender es el de los formadores de docentes. Es poco lo que se conoce acerca de la situación de los formadores —en especial en las universidades— y de cómo vienen desempeñando su práctica docente. En particular, el Consejo Nacional de Educación resalta que los formadores no cuentan con una carrera que promueva su desarrollo profesional, y que no se los ha priorizado en las acciones de actualización y perfeccionamiento.

A diferencia de lo que ocurría hasta hace unos 10 años, en la actualidad son más los docentes que se forman en las universidades que los que lo hacen en institutos pedagógicos. Así, avanzar en la mejora de la calidad de la formación inicial de los docentes involucra cada vez más analizar y atender la formación en las universidades. La mal entendida autonomía universitaria ha impedido supervisar y exigir una mejor calidad de la formación. Por otro lado, aunque la acreditación y certificación de la calidad educativa son elementos centrales tanto para la formación en los institutos pedagógicos como en las universidades, es aún poco lo que se ha avanzado en esta dirección.

Al analizar el perfil de los maestros, se encontró que el cuerpo docente en el sector público no ha experimentado mucho recambio generacional. Esto sí ha ocurrido con los docentes en colegios privados. Mientras que entre 1998 y el 2014 la edad promedio de los docentes públicos aumentó en 10 años, en el caso de los docentes de escuelas privadas prácticamente no cambió. Es probable que estos patrones se expliquen en parte por la estabilidad laboral que ofrece la carrera pública y por la reciente expansión de la oferta de escuelas privadas —en especial de bajo costo—, que incrementa la demanda por docentes jóvenes. Surge aquí un área de investigación acerca de la dinámica diferenciada del recambio generacional entre el sector público y el privado. Estas investigaciones adicionales podrían dar luces acerca de la conveniencia o no de programas de jubilación anticipada. Tomando en consideración los patrones demográficos de la población estudiantil, convendría también un

análisis de la configuración óptima de las redes escolares. Esto permitiría asignar la cantidad apropiada de profesores a cada escuela o red de escuelas.

La satisfacción de los docentes está vinculada a la retención de los mejores en la carrera. Evidencia comparativa entre países de la región recogida en SERCE muestra que en el Perú los docentes presentan mayores niveles de insatisfacción que sus pares de la región. Si bien la satisfacción con el salario es menor, son otros los aspectos del trabajo en los que se encuentran menores niveles de satisfacción con relación a los docentes de otros países. Entre estos podemos citar el apoyo de las autoridades educativas, del director y de sus colegas a su labor como docentes; el reconocimiento por su trabajo; la relación con la comunidad; la libertad para realizar su trabajo; y la relación con los otros docentes de las instituciones educativas en las que trabajan. Evidencia generada a partir de SERCE y de un estudio de inicios de la década del 2000 muestra que muchos docentes desempeñan su labor en localidades diferentes de donde residen ellos o sus familiares. Se requiere mayor investigación, que identifique los incentivos a los que responden los docentes y que pueda generar cambios que permitan mejorar la calidad de la enseñanza. Es necesario también generar nueva evidencia sobre la base de datos administrativos o experimentales, que vayan más allá del análisis de lo que los docentes dicen querer o preferir.

Una carrera pública en la que primen el buen desempeño y el mérito requiere un sistema de verificación, supervisión y evaluación pertinente y oportuno. Desde el 2007 se ha avanzado en establecer y reconocer la necesidad de la evaluación, tanto para los estudiantes de educación básica como para los docentes, con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza y sus resultados. Es necesario avanzar en tales evaluaciones, más allá de las pruebas estandarizadas, de manera que se pueda identificar mejor el buen desempeño docente. Al mismo tiempo, se requiere también avanzar en vincular los resultados de la evaluación con los procesos de diseño e implementación de los programas de formación inicial y en servicio.

Por último, pero no menos importante, se requiere vincular tal sistema de verificación, supervisión y evaluación con un sistema de acompañamiento

e incentivos. En la comunidad educativa se viene generando consenso acerca de la efectividad del acompañamiento docente y su impacto en la motivación de los docentes. Es necesario contar con mayor investigación al respecto para entender mejor los detalles de la forma en que se generan estos resultados positivos. Respecto a los incentivos, por su parte, es importante subrayar que estos deben ser entendidos más allá de la mera connotación pecuniaria. El abanico de posibles incentivos para los docentes puede ser amplio. Es necesario explorar estas posibilidades con mayor detalle, entendiendo sus posibles impactos y la manera en que estos motivan a los profesores. Dicho esto, creemos que un incentivo fundamental para la profesión es incrementar su prestigio y para tal fin resulta prioritario mejorar los salarios de los docentes. Esperamos que la propuesta que ponemos en agenda con este documento sirva como base para la discusión acerca de la profesión docente que queremos sostener durante las próximas décadas.

Referencias bibliográficas

- Alcázar, Lorena y Pierina Pollarolo (2001). *Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales*. Lima: Instituto Apoyo.
- Alcázar, Lorena; Halsey Rogers, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer y Karthik Muralidharan (2006). Why are teachers absent?: probing service delivery in Peruvian primary schools. *International Journal of Educational Research*, 45(3), 117-136.
- Ames, Patricia, y Francesca Uccelli (2008). Formando futuros maestros: observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos. En Martín Benavides (Ed). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones para el debate* (pp. 131-175). Lima: GRADE.
- Araujo, Caridad; Pedro Carneiro, Yyannú Cruz-Aguayo y Norbert Schady (2014). *A helping hand?: teacher quality and learning outcomes in kindergarten*. Manuscrito no publicado, Yale University, Connecticut, USA.
- Arregui, Patricia, Barbara Hunt y Hugo Díaz (1996). *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Informe final del diagnóstico elaborado a solicitud del Ministerio de Educación y la GTZ.
- Balarin, María (2015). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: better or worse opportunities for the poor?* PERI Working Paper Series, 65. Open Society Foundations.
- Balcázar, Felipe y Hugo Ñopo (2016). Broken gears: the value added of higher education on teachers' academic achievement. Forthcoming, *Higher Education*.
- Bruns, Barbara, y Javier Luque (2014). *Docentes excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Chaudhury, Nazmul, Jeffrey Hammer, Michael Kremer, Karthik Muralidharan y Halsey Rogers (2006). Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91-116.
- Chetty, Raj, John Friedman y Jonah Rockoff (2014). Measuring the impact of teachers I: evaluating bias in teacher value-added estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593-2632.
- Consejo Nacional de Educación (2012). *CNE Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cuenca, Ricardo (2012). *¿Mejores maestros?: balance de políticas docentes 2010-2011*. Proyecto USAID/PERÚ/SUMA. Insumos para el Diálogo, 11. Lima: Family Health International.
- Cueto, Santiago; Máximo Torero, Juan León y José Deustua (2008). *Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META*. Documento de Trabajo, 53. Lima: GRADE.
- Depaz, Zenón (Coord.) (2006). *La universidad en el Perú: razones para una reforma universitaria. Informe 2006*. Serie Cuadernos de Reflexión y Debate, VII. Lima: Ministerio de Educación. Dirección de Coordinación Universitaria.
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra (2000). *La carrera del maestro en el Perú: factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Documento de Trabajo, 32. Lima: GRADE.
- Díaz, Juan José (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En Martín Benavides (Editor). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones para el debate* (pp. 83-129). Lima: GRADE.
- Duarte, Jesús; María Soledad Bos y Martín Moreno (2010). *¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina? Estudio comparativo usando los resultados del SERCE*. Nota Técnica, 5. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Falus, Lucila y Mariela Goldberg (2011). *Perfil de los docentes en América Latina*. Cuaderno SITEAL, 9. Buenos Aires: IIPE-UNESCO y OEI.
- Guerrero, Gabriela y Juan León (2015). Ausentismo docente en Perú: factores asociados y su efecto en el rendimiento. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7, 31-68.
- Jaramillo, Miguel (2012). The spatial geography of teacher labor markets: evidence from a developing country. *Economics of Education Review*, 31(6), 984-995.
- Lavado, Pablo; Santiago Cueto, Gustavo Yamada y Micaela Wensjoe (2014). El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural. Documento de Discusión, 1407. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Mizala, Alejandra y Hugo Ñopo (2016). Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47, 20-32.
- Murillo, Javier y Marcela Román (2012). Formación, motivación y condiciones laborales de los docentes de primaria en Perú. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 4, 7-42.
- Navarro, Juan Carlos (Ed.) (2002). *¿Quiénes son los maestros?: carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oliart, Patricia (1996). *¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Stallings, Jane y Stephanie Knight (2003). *Using the stallings observation system to investigate time on task in four countries*. Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.

- Uccelli, Francesca (2008). De espaldas al magisterio: ¿el Perú avanza? *Argumentos: revista de análisis y crítica*, 1. Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/de-espaldas-al-magisterio-el-peru-avanza/>
- Ugarte, Darío y Jonathan Martínez (2011). *Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos*. Proyecto USAID/PERÚ/SUMA. Insumos para el Diálogo 2. Lima: Academy for Educational Development.

Anexo: Metodología para la proyección de salarios de docentes en Perú

Insumos

El modelo de proyección de salarios de los docentes se realiza tomando como insumo toda la información del Sistema Único de Planilla (SUP) suministrada por el MINEDU⁹ y la ENAHO. A partir de la planilla, se define la estructura del ingreso mensual y los ingresos adicionales que el docente percibe —asignaciones y compensaciones extraordinarias—, así como el volumen de docentes —nombrados y contratados— por escala, jornada laboral y rango de edad. Sobre la base de la ENAHO se caracteriza la evolución y el comportamiento del ingreso mensual de los docentes —públicos y privados— y de los otros profesionales.

Puntos de referencia y escenarios

Se establecen dos puntos de referencia principales para definir el salario objetivo: el salario de los docentes en otros países —OCDE y LAC— y el salario de otros profesionales en el Perú. Para el primero, se toma el salario anual de los docentes en instituciones públicas desagregado por el nivel educativo en el que enseñan.¹⁰ Para el segundo, se construye el salario promedio de otros profesionales usando la ENAHO. Dentro de cada uno de estos puntos de referencia se establecieron los escenarios.

9 Reporte del Sistema Único de Planilla hasta diciembre del 2014.

10 Esto se basa en el reporte *Education at a Glance 2013* de la OCDE. Para los países de LAC seleccionados se utilizan las encuestas de hogares de cada país.

Escenarios principales	Subescenarios
Salario de docentes en otros países	Salario promedio de los profesores de un grupo de países de LAC (Argentina, Chile y México) Salario de los profesores en el percentil 10 de los países de la OCDE Salario de los profesores en el percentil 50 de los países de la OCDE.
Salario de otros profesionales en el Perú	Salario promedio de otros profesionales Salario promedio en el percentil 50 de otros profesionales

Supuestos y parámetros

Para llevar a cabo la proyección, se acota el análisis definiendo supuestos y parámetros manipulables por el hacedor de política.

Los supuestos principales que se tienen en cuenta son los siguientes:

1. Todos los profesores jóvenes que reemplazarían a los profesores que se jubilen se contratarían en las escalas 1 y 2 en las jornadas de mayor demanda (26 y 30 horas).
2. Los jóvenes que se incorporen por ampliación de plazas serían contratados en las escalas 1 y 2 en las jornadas de mayor demanda (26 y 30 horas).
3. El total de docentes contratados y nombrados se mantiene durante los años proyectados.
4. Los salarios de los profesores de LAC y la OCDE crecen a la tasa de crecimiento de la región en el 2013 y se supone que crecerán a la misma tasa.

Los parámetros definidos se presentan a continuación:

- Ajuste del salario de profesores en la ENAHO para hacerlo comparable con los salarios reportados en la planilla. En el momento de calcular el salario promedio de los docentes a partir de la ENAHO se encuentra una

diferencia de S/.219 con respecto al ingreso reportado por los docentes nombrados en la planilla (S/.1714).

- Índice de precios al consumidor (IPC) del Perú.
- Tasa de crecimiento del PIB de los países LAC 2015-2027. Se usa el valor 2013 para proyectar.
- Tasa de crecimiento del PIB de los países de la OCDE.
- PIB del Perú.
- Tasa de crecimiento del PIB del Perú.
- Tasa de cambio USD-soles.
- Índice de nivel precios soles-USD.
- Inflación.
- Gasto corriente en el sector Educación.
- Gasto capital en el sector Educación.
- Gasto público en remuneraciones docentes 2015 (% PIB).
- Gasto público en remuneraciones docentes 2021 (% PIB).
- Salarios docentes tomados del informe de la OCDE (en USD).
- Puntos adicionales al crecimiento del PIB sobre el que se incrementa el salario.
- Duración de la jornada.
- Tasa de crecimiento anual de las asignaciones de docentes por escala y tipo de contratación.
- Tasa de crecimiento anual de las compensaciones de docentes por escala y tipo de contratación.
- Proporción de docentes nombrados que se pensionarían.

Procedimiento

Conociendo la situación actual de los docentes en el Perú

El proceso de proyección de los salarios de los docentes en Perú se inicia analizando la estructura salarial y el volumen de docentes que se reporta en

la planilla. A partir de esta información se sabe que, en diciembre del 2014, un docente nombrado ganaba en promedio S/.1714, recibía asignaciones de S/. 206 y compensaciones de S/. 78. Este valor varía por escala y jornada laboral. En el caso de los docentes nombrados, hay cuatro jornadas —24, 26, 30 y 40 horas— y 6 escalas de contratación. Para los docentes contratados es ligeramente distinto. Pueden ser contratados por jornadas de 24, 30 y 40 horas o por horas específicas. De igual manera, los docentes contratados tienen 6 escalas.

Por otro lado, haciendo uso de la ENAHO se determina la evolución salarial de los docentes y otros profesionales en la última década. A partir de esto, se calcula la tasa de crecimiento salarial promedio de cada uno de estos dos grupos. También se analiza la distribución salarial de los profesionales y técnicos de la ENAHO, y se calcula el salario promedio que se ubica en el percentil 50.

Construyendo el gradiente, definiendo el factor de suavización y el factor de evolución de los salarios

1. Salarios de docentes en otros países

El informe de la OCDE sobre salario de docentes permite clasificar los ingresos en dos grupos: docentes sin experiencia o en la etapa inicial de la carrera, comparables con las escalas 1, 2 y 3 del SUP, y los docentes con 15 años de experiencia, comparables con las escalas 4, 5 y 6. Partiendo del salario reportado para el 2014 para ambos grupos, y teniendo en cuenta la tasa de crecimiento salarial de los docentes calculada a partir de la ENAHO, se puede proyectar el salario hasta el 2027.

Por su parte, se calcula para el 2014 el salario promedio de los docentes en LAC¹¹ y el salario de los profesores en el percentil 10 y 50 de los países de la OCDE. Para proyectar estos salarios, se usa la tasa de crecimiento de la región en el 2013. El ejercicio se replica para los docentes sin

11 Para la Argentina, Chile y México.

experiencia o en la etapa inicial, y para los docentes a los 15 años de experiencia.

A partir de estas series, se construye el gradiente que indica cuán grande es el salario de referencia proyectado —salario de los profesores en LAC o de la OCDE— con respecto al salario de los docentes en el 2014. Este gradiente representa la cantidad de veces que hace falta incrementar el salario promedio de un docente para alcanzar el valor del salario objetivo que se está planeando. Sin embargo, este factor es demasiado grande, lo cual lo hace políticamente inviable. Por lo tanto, se genera un factor de suavización ad hoc¹² que indica cuánto se quiere igualar el salario de los docentes al salario objetivo. Al multiplicar este factor de suavización por el gradiente, se obtiene el factor de evolución de los salarios,¹³ que es el que finalmente se usa para la proyección.

2. Salario de otros profesionales en el Perú

A partir de la información que se obtiene de la ENAHO se calcula la tasa de crecimiento de los salarios de los docentes y otros profesionales. Con este valor se proyecta el salario de ambos grupos. Aquí nuevamente se calcula el gradiente, un factor de suavización, y por último se genera el factor de evolución de los salarios de los docentes con el objetivo de igualarlos al salario de los otros profesionales en el Perú.

Proyección de salarios

Utilizando como punto de partida la situación salarial de los docentes reportada por la planilla hasta diciembre del 2014 por jornada laboral y escala, se proyectan los ingresos, las asignaciones y las compensaciones. Se utiliza el factor de evolución de los salarios calculados anteriormente para cada uno de los escenarios posibles. Se hace la diferenciación por tipos de vinculación laboral (nombrados y contratados).

12 El factor de suavización queda como parámetro en el modelo.

13 Si el factor de suavización es igual a 1, el factor de evolución es igual al gradiente.

Proyección del número de docentes

La cantidad de docentes es proyectada sobre la base del reporte generado por SUP en el que se indica el número de docentes nombrados por rangos de edad, escala y jornada laboral.

Inicialmente, se determina el número de docentes que se podrían pensionar. Se parte del supuesto de que hay una proporción de docentes que se retirarían a partir del 2021. Esta proporción variará según la escala y la jornada laboral, y quedará como parámetro para cada año proyectado y jornada-escala.

Como se debe mantener el número de docentes contratados para cada año, la salida de docentes pensionados se compensa con la entrada de nuevos docentes (jóvenes) a las jornadas más demandadas o requeridas, que son las de 26 y 30 horas semanales.

Cálculo del gasto proyectado

Luego de obtener el salario proyectado para cada escenario y la proyección del número de docentes, se calcula el gasto total para cada año por jornada-escala. Este gasto total incluye el ingreso laboral, compensaciones y asignaciones.

Cálculo del gasto agregado proyectado como porcentaje del PIB

Sobre la base del PIB proyectado, que crece con una tasa del 3%, se calcula el gasto total en salarios de los docentes como porcentaje del PIB. El gasto total se obtiene de multiplicar el salario proyectado para cada uno de los escenarios posibles y el número de docentes que se contrarían. La tasa de crecimiento esperada se definió de manera exógena, a partir del comportamiento de la economía en los últimos 10 años y de las expectativas de crecimiento del Gobierno al 2015.



Este libro recoge los once balances de investigación presentados en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, organizada en el marco del 35 aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Los textos de esta publicación buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento dirigida a sostener un debate más informado acerca de la política pública en el Perú. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas —educación, infancia, medioambiente y recursos naturales, programas sociales e instituciones—; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; y la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para enfrentar los distintos retos.

Al mismo tiempo, los once ensayos son una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE.

ISBN: 978-9972-615-97-9



9 789972 615979