



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Viceministerio de
Hacienda

Dirección General de
Presupuesto Público

EVALUACIÓN DE DISEÑO DE LOS INCENTIVOS DE LA REFORMA MAGISTERIAL¹

Dirección de Calidad del Gasto Público
Dirección General de Presupuesto Público
Viceministerio de Hacienda
Ministerio de Economía y Finanzas

Mayo 2023

¹ Este documento ha sido elaborado sobre la base del Informe Final de la Consultoría realizada por Apoyo Consultoría S.A.C. El equipo consultor estuvo conformado por Geoffrey Cannock como Coordinador del Proyecto, Raúl Andrade como Especialista Temático y Angel Guillén como Especialista Cuantitativo. Asimismo, se tuvo la asistencia de Carlos Córdova, Natalia Colunge y Rodrigo Postigo.

La supervisión de la evaluación estuvo a cargo del equipo de evaluaciones independientes de la Dirección Calidad de Gasto Público conformado por Jonathan Enriquez y María Luisa Vásquez.

El equipo agradece la participación de los investigadores consultados y funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Docente, de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica y de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ministerio de Educación.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	12
1. Introducción y objetivos de la consultoría.....	26
2. Descripción de los objetivos de la Reforma Magisterial	28
3. Problemática que sustenta la Reforma Magisterial	29
4. Descripción de la Reforma.....	34
4.1 Principios.....	34
4.2 Procesos principales de la Reforma	34
4.3 Evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial	36
4.4 Evaluación para el ascenso	45
4.5 Evaluación para el acceso a cargos	50
4.6 Evaluación de desempeño docente	59
4.7 Contratación de docentes	62
5. Descripción de incentivos incorporados durante el proceso de Reforma	64
5.1 Incentivos monetarios.....	64
5.2 Incentivos no monetarios.....	70
6. Estadísticas	73
6.1 Ingreso a la Carrera Pública Magisterial (nombramiento)	73
6.1.1 Cobertura de plazas	73
6.1.2 Resultados de la evaluación de ingreso.....	84
6.2 Evaluación de ascenso.....	94
6.3 Evaluación de acceso a cargos	98
6.4 Evaluación de desempeño docente	100
6.5 Contratación de docentes	101
6.6 Otros aspectos relevantes	104
6.6.1 Percepciones de docentes.....	104
6.6.2 Jubilación de docentes	105
6.6.3 Remuneraciones	106
7. Síntesis de la evidencia	110
7.1 Salarios	111
7.2 Bonificaciones	112
7.2.1 Bonificaciones según las características del docente	113
7.2.2 Bonificaciones según características del entorno	114
7.2.3 Bonificaciones basadas en el desempeño	117
7.3 Evaluaciones docentes.....	121
7.4 Condiciones laborales	123
7.4.1 Apoyo administrativo	123
7.4.2 Acompañamiento pedagógico	124
7.4.3 Entorno laboral	126

7.5	Estabilidad laboral	128
7.6	Formación docente	129
7.6.1	Financiamiento de la formación inicial	129
7.6.2	Financiamiento de estudios de posgrado.....	130
7.6.3	Inducción y mentoría	132
7.7	Condiciones de vida	134
7.8	Reconocimientos	135
8.	Hallazgos del trabajo de campo cualitativo	137
8.1	Ejecutores y expertos	137
8.1.1	Entrevistas a ejecutores	137
8.1.2	Entrevistas a expertos	139
8.2	Actores de la reforma	141
8.2.1	Motivación para estudiar educación.....	141
8.2.2	Percepciones sobre la Carrera Pública Magisterial.....	143
8.2.3	Concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial	144
8.2.4	Proceso de selección o asignación de plaza.....	149
8.2.5	Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial	150
8.2.6	Evaluaciones de desempeño	151
8.3	Balance del trabajo de campo cualitativo.....	153
9.	Hallazgos del trabajo de campo cuantitativo	155
9.1	Estudiantes.....	155
9.1.1	Motivación para estudiar educación.....	159
9.1.2	Percepción de su formación académica	161
9.1.3	Percepción laboral futura y de la Carrera Pública Magisterial	162
9.1.4	Disposición a trasladarse a otros contextos	165
9.2	Docentes nombrados.....	167
9.2.1	Motivación para estudiar educación.....	171
9.2.2	Percepción de la Carrera Pública Magisterial	173
9.2.3	Percepción laboral futura y permanencia en la CPM	175
9.2.4	Disposición a trasladarse a otros contextos	177
9.2.5	Evaluaciones de desempeño	179
9.3	Docentes contratados.....	181
9.3.1	Motivación para estudiar educación.....	185
9.3.2	Percepción de la Carrera Pública Magisterial	187
9.3.3	Percepción laboral futura e ingreso a la CPM.....	187
9.3.4	Disposición a trasladarse a otros contextos	189
9.3.5	Evaluaciones de desempeño	190
9.4	Balance trabajo de campo cuantitativo	192
10.	Balance de hallazgos del estudio.....	196

10.1	Estructura de la CPM y escalas magisteriales	196
10.2	RIM e índices porcentuales	200
10.3	Concurso de ingreso – PUN	205
10.4	Concurso de ingreso – Evaluación descentralizada.....	208
10.5	Concurso de ascenso	210
10.6	Evaluación de desempeño.....	212
10.7	Incentivos para contextos desfavorables	214
11.	Conclusiones y recomendaciones	220
12.	Limitaciones del estudio.....	229
13.	Bibliografía.....	231
14.	Anexos	236
14.1	Metodología para la síntesis de evidencia	236
14.2	Metodología para la recolección de información primaria	238
14.2.1	Metodología cualitativa con ejecutores y expertos	240
14.2.2	Metodología cualitativa con los actores de la reforma.....	241
14.2.3	Metodología cuantitativa	245
14.3	Validación en campo de los instrumentos elaborados, levantamiento de información y consistencia de datos	250

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Plazas y asignación de plazas (2015-2019, # de plazas y % de asignación de plazas)	74
Gráfico 2. Correlación entre la participación de plazas por región respecto al total nacional y las plazas asignadas respecto al total de plazas por región (Promedio 2015-2019, %)	76
Gráfico 3. Asignación de plazas por número de concursos en los que fueron presentadas.....	76
Gráfico 4. Plazas ofrecidas en cada concurso de ingreso por presentación en el siguiente concurso	77
Gráfico 5. Plazas ofrecidas por modalidad (2015-2019, #).....	78
Gráfico 6. Plazas asignadas con respecto al total de plazas por modalidad (2015-2019, %)	78
Gráfico 7. Cobertura de plazas por modalidad	79
Gráfico 8. Plazas por tipo de IE (2015-2019, #)	80
Gráfico 9. Plazas asignadas respecto del total de plazas por tipo de IE (2015-2019, %)	80
Gráfico 10. Distribución de plazas según ruralidad	81
Gráfico 11. Número de veces que cada plaza fue presentada antes de su asignación según ruralidad	83
Gráfico 12. Evaluados en el concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (2015 – 2019, #)	84
Gráfico 13. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza (2015 – 2019, %).....	85
Gráfico 14. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN (2015 – 2019, %) ...	87
Gráfico 15. Aprobación de la PUN por subprueba	88
Gráfico 16. Aprobación de la PUN por grupos de inscripción.....	89
Gráfico 17. Evaluados por sexo (Promedio 2015 – 2019)	89
Gráfico 18. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN por sexo (Promedio 2015 – 2019, %)	90
Gráfico 19. Distribución de docentes por procedencia (Promedio 2015 – 2019, %)	90
Gráfico 20. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por procedencia (Promedio 2015 – 2019, %)	91
Gráfico 21. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por experiencia profesional en el sector público.....	92
Gráfico 22. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por experiencia profesional en el sector privado	93
Gráfico 23. Docentes que aplicaron a al menos una plaza en una región diferente a la que dieron la PUN (2015 – 2019, % de docentes que aprobaron la PUN)	93
Gráfico 24. Docentes que ocuparon una plaza en una región diferente a la que dieron la PUN (2015 – 2019, % de docentes que ocuparon una plaza)	94
Gráfico 25. Evaluados en pruebas de ascenso por escala magisterial inicial (2016 – 2019, %)	95
Gráfico 26. Docentes aprobados respecto al total de postulantes al concurso de ascenso por escala magisterial inicial (2016 – 2019, %)	95
Gráfico 27. Resultados de los concursos de ascenso y plazas ofertadas por año	96
Gráfico 28. Resultados de los concursos de ascenso y plazas ofertadas por escala objetivo	97
Gráfico 29. Asignación de plazas de ascenso por concurso	97
Gráfico 30. Distribución de los docentes en las escalas de la Carrera Pública Magisterial	98
Gráfico 31. Cargos directivos en IE por tipo de docente	99
Gráfico 32. Puestos directivos por escala docente.....	99
Gráfico 33. Resultados de concursos de desempeño	100
Gráfico 34. Calificación promedio por componente del concurso de desempeño.....	101

Gráfico 35. Distribución de docentes según nivel educativo.....	102
Gráfico 36. Distribución de docentes según ámbito de la IIEE y estado de contratación	103
Gráfico 37. Cobertura de plazas docentes por tipo de asignación (2019)	104
Gráfico 38. Preferencia de estímulos por los docentes	104
Gráfico 39. Jubilación de docentes en los próximos 5 años por departamento	105
Gráfico 40. Porcentaje de docentes próximos a jubilarse por ruralidad y estado en la Carrera Pública Magisterial.....	106
Gráfico 41. Salario de entrada para egresados de educación superior, según familias de carreras seleccionadas	107
Gráfico 42. Salario nominal según nivel educativo	108
Gráfico 43. Salario nominal según rango etario y nivel educativo	108
Gráfico 44. Distribución de estudiantes según macrorregión (% de estudiantes)	156
Gráfico 45. Distribución de estudiantes según sexo	156
Gráfico 46. Distribución de estudiantes según rango etario	157
Gráfico 47. Distribución de estudiantes según ámbito geográfico	157
Gráfico 48. Porcentaje de estudiantes que provienen de colegios públicos, según tipo de centro de estudios superiores	158
Gráfico 49. Horas dedicadas a la actividad remuneradas por los estudiantes.....	158
Gráfico 50. Estudiantes que tuvieron como primera opción estudiar educación.....	159
Gráfico 51. Estudiantes que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia.....	160
Gráfico 52. Percepción de los estudiantes sobre su preparación en la formación inicial	162
Gráfico 53. Percepción de los estudiantes sobre su futuro laboral como docentes ...	163
Gráfico 54. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial (% de estudiantes que consideran conocer los siguientes aspectos)	164
Gráfico 55. Salarios esperados por los estudiantes de educación	165
Gráfico 56. Disposición de los estudiantes a trasladarse (% de estudiantes)	166
Gráfico 57. Distribución de docentes nombrados según el ámbito geográfico	167
Gráfico 58. Distribución de docentes nombrados según macrorregión (% de docentes)	167
Gráfico 59. Distribución de docentes nombrados según sexo	168
Gráfico 60. Distribución de docentes nombrados según grupo etario	169
Gráfico 61. Distribución de docentes nombrados según forma de ingreso a la CPM	170
Gráfico 62. Distribución de docentes nombrados según escala magisterial	170
Gráfico 63. Docentes nombrados que tuvieron como primera opción estudiar educación	172
Gráfico 64. Docentes nombrados que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia.....	173
Gráfico 65. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial (% de docentes nombrados que consideran conocer los siguientes aspectos)	174
Gráfico 66. Satisfacción sobre algunos aspectos de la Carrera Pública Magisterial (% de docentes nombrados que se encuentran satisfechos con los siguientes aspectos)	175
Gráfico 67. Prospecto de los próximos 5 años para docentes nombrados	176
Gráfico 68. Expectativas de crecimiento en la Carrera Pública Magisterial (% de docentes nombrados que tienen planeado postular al concurso en los próximos 3 años)	176
Gráfico 69. Razones por las que los docentes nombrados buscan otro trabajo (% de docentes nombrados que buscan otro trabajo por esa razón).....	177
Gráfico 70. Disposición de docentes nombrados a trasladarse según tipo de plaza (% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal según tipo de plaza)	178

Gráfico 71. Disposición de docentes nombrados a trasladarse temporalmente según tipo de plaza y macrorregión (% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal por S/ 100, S/ 300 o S/ 500 según tipo de plaza y macrorregión)	179
Gráfico 72. Percepción de los docentes nombrados acerca de las evaluaciones de desempeño y de los componentes que se deben incorporar (% de docentes nombrados que se encuentran de acuerdo con que los siguientes componentes se encuentren en las evaluaciones de desempeño)	180
Gráfico 73. Distribución de docentes contratados según ámbito geográfico	181
Gráfico 74. Distribución de docentes contratados según macrorregión (% de docentes)	181
Gráfico 75. Distribución de docentes contratados según sexo	182
Gráfico 76. Distribución de docentes contratados según grupo etario.....	183
Gráfico 77. Distribución de docentes contratados según tipo de plaza	184
Gráfico 78. Docentes contratados que tuvieron como primera opción estudiar educación	185
Gráfico 79. Docentes contratados que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia	186
Gráfico 80. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial (% de docentes contratados que consideran conocer los siguientes aspectos)	187
Gráfico 81. Tiempo que desean ejercer como docente y como contratado promedio	188
Gráfico 82. Razones por las que los docentes contratados buscan otro trabajo (% de docentes contratados que buscan otro trabajo por esa razón)	188
Gráfico 83. Disposición de docentes contratados a trasladarse según tipo de plaza (% de docentes contratados que se desplazarían según incentivo)	189
Gráfico 84. Disposición de docentes contratados a trasladarse temporalmente según tipo de plaza y macrorregión (% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal por S/ 100, S/ 300 o S/ 500 según tipo de plaza y macrorregión)	190
Gráfico 85. Percepción de los docentes contratados acerca de las evaluaciones de desempeño y de los componentes que se deben incorporar (% de docentes contratados que se encuentran de acuerdo con que los siguientes componentes se encuentren en las evaluaciones de desempeño)	191
Gráfico 86. Cobertura de las plazas por tipo de docente, 2019	197
Gráfico 87. Distribución de los docentes nombrados por escalas	198
Gráfico 88. Distribución de docentes en el sector público según escala y relación con la Carrera Pública Magisterial	199
Gráfico 89. Porcentaje de docentes próximos a jubilarse por ruralidad y estado en la Carrera Pública Magisterial	199
Gráfico 90. Evolución de la RIM en términos reales y nominales	202
Gráfico 91. Salario de entrada para egresados de educación superior, según familias de carreras seleccionadas	203
Gráfico 92. Salario nominal según nivel educativo	204
Gráfico 93. Salario nominal según rango etario y nivel educativo	204
Gráfico 94. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN (2015 – 2019, %) ..	206
Gráfico 95. Percepción de los estudiantes sobre su preparación en la formación inicial	208
Gráfico 96. Docentes aprobados respecto del total de postulantes al concurso de ascenso por escala magisterial inicial (2016 – 2019, %)	211
Gráfico 97. Puestos directivos por escala docente	212
Gráfico 98. Resultados de concursos de desempeño	213
Gráfico 99. Calificación promedio por componente del concurso de desempeño.....	214
Gráfico 100. Tasa de asignación de plazas según ruralidad	215
Gráfico 101. Disposición de docentes nombrados a trasladarse según tipo de plaza (% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal según tipo de plaza)	217

Gráfico 102. Disposición de docentes contratados a trasladarse según tipo de plaza (% de docentes contratados que se desplazarían según incentivo)	217
Gráfico 103. Disposición de los estudiantes a trasladarse (% de estudiantes)	218

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Clasificación de incentivos	14
Figura 2. Hallazgos acerca de las perspectivas sobre la CPM.....	18
Figura 3. Hallazgos sobre las evaluaciones de ingreso y ascenso.....	19
Figura 4. Hallazgos sobre la movilidad a entorno rural o con contexto desfavorables.	19
Figura 5. Hallazgos sobre las perspectivas acerca de las evaluaciones de desempeño	19
Figura 6. Determinantes del aprendizaje de los estudiantes según factor asociado....	30
Figura 7. Escalas y evaluaciones de la Carrera Pública Magisterial.....	35
Figura 8. Proceso del concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial.....	38
Figura 9. Etapa Nacional del Concurso de Nombramiento.....	39
Figura 10. Etapa Descentralizada del Concurso de Nombramiento	40
Figura 11. Cálculo del puntaje final en la evaluación de ingreso	41
Figura 12. Nueva Etapa Nacional del Concurso de Nombramiento.....	43
Figura 13. Nueva Etapa Descentralizada del Concurso de Nombramiento	44
Figura 14. Tiempo mínimo de permanencia por escala magisterial.....	46
Figura 15. Proceso de evaluación de ascenso.....	47
Figura 16. Etapa Nacional de la evaluación de ascenso	48
Figura 17. Etapa Descentralizada del Concurso de Ascenso.....	49
Figura 18. Cálculo del puntaje final en la evaluación de ascenso	49
Figura 19. Requisitos específicos para el acceso a cargos	51
Figura 20. Perfiles y competencias para el acceso a cargos.....	52
Figura 21. Proceso del Concurso de acceso a cargos de director, subdirector y Especialista en Educación	53
Figura 22. Etapa nacional de la prueba de acceso a cargos de director, subdirector y Especialista en Educación	54
Figura 23. Etapa descentralizada del concurso de acceso a los cargos de director, subdirector o Especialista en Educación.....	55
Figura 24. Proceso de evaluación de acceso a los cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica	56
Figura 25. Etapa nacional del concurso de acceso a cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica	57
Figura 26. Etapa descentralizada del concurso de acceso a cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica.....	58
Figura 27. Proceso del concurso de acceso al cargo de Director de UGEL	59
Figura 28. Evaluación de desempeño docente	60
Figura 29. Desempeños evaluados en la Evaluación de desempeño docente	61
Figura 30. Tipos de incentivos monetarios de los docentes	64
Figura 31. Remuneración Íntegra Mensual por escala magisterial y jornada laboral...	65
Figura 32. Asignaciones por tipo y ubicación de la IE	66
Figura 33. Clasificación de la IE por ruralidad.....	66
Figura 34. Asignaciones por la designación de profesores a cargos de mayor responsabilidad.....	67
Figura 35. Asignaciones por la encargatura de profesores	67
Figura 36. Beneficios monetarios en la Carrera Pública Magisterial.....	68
Figura 37. Incentivos no monetarios para profesores en el servicio educativo público	70
Figura 38. Plazas y asignación de plazas por región (%)	74
Figura 39. Plazas y asignación de plazas bilingües	81
Figura 40. Plazas y asignación de plazas por ruralidad, promedio 2015-2019	82
Figura 41. Plazas y asignación de plazas en zona de frontera.....	83
Figura 42. Plazas y asignación de plazas en el VRAEM	84
Figura 43. Distribución de docentes por experiencia profesional	91
Figura 44. Concentración de docentes contratados por región	102
Figura 45. Clasificación de incentivos	110

Figura 46. Características a nivel económico y laboral de los estudiantes	159
Figura 47. Percepciones de los estudiantes de otros aspectos de su vida laboral futura	164
Figura 48. Características de los docentes nombrados encuestados, según ámbito geográfico.....	171
Figura 49. Características de los docentes contratados encuestados.....	185
Figura 50. Comparación entre características de docentes nombrados y contratados en el ámbito urbano	193
Figura 51. Comparación entre características de docentes nombrados y contratados en el ámbito rural	194
Figura 52. Comparación de la motivación de los actores para estudiar docencia	195
Figura 53. Ejes temáticos	196
Figura 54. Remuneración Íntegra Mensual (RIM) por escala magisterial y jornada laboral.....	201
Figura 55. Asignaciones por tipo y ubicación de la IIEE.....	215
Figura 56. Metodología de identificación de evidencia	236

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Objetivos específicos del levantamiento de información.....	17
Tabla 2. Priorización de las recomendaciones por componente de la Reforma	24
Tabla 3. Adopción de la norma anterior de la Carrera Pública Magisterial	32
Tabla 4. Principales cambios en el Concurso de Nombramiento	45
Tabla 5. Resumen de los concursos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (# docentes).....	73
Tabla 6. Plazas y asignación de plazas por región	75
Tabla 7. Número de veces que dio la PUN vs número de veces que aprobó la PUN (2015-2019, # de docentes)	85
Tabla 8. Número de intentos para aprobar la PUN (2015 - 2019, # de docentes que han aprobado la PUN en alguna ocasión).....	86
Tabla 9. Aprobación de la PUN por participación previa	86
Tabla 10. Número de veces que dio la PUN vs resultados del concurso de ingreso ...	86
Tabla 11. Número de intentos para ser nombrados (2015 - 2019, # de docentes que han sido nombrados)	87
Tabla 12. Planificación y realización de los grupos focales a los actores principales	137
Tabla 13. Matriz de hallazgos de las entrevistas de ejecutores.....	139
Tabla 14. Estado final del levantamiento de información cuantitativa con muestras efectivas	155
Tabla 15. Priorización de las recomendaciones por componente de la Reforma	227
Tabla 16. Objetivos específicos del trabajo de campo	239
Tabla 17. Lista de actores entrevistados.....	241
Tabla 18. Temas tratados en el trabajo de campo cualitativo por tipo de actor	242
Tabla 19. Muestra del trabajo de campo cualitativo	243
Tabla 20. Estructura de las guías de grupo focal para estudiantes	244
Tabla 21. Incentivos explorados en el trabajo de campo cuantitativo por tipo de actor	245
Tabla 22. Población y subpoblaciones objetivo.....	246
Tabla 23. Tamaño de muestra del trabajo de campo cuantitativo	247
Tabla 24. Estructura de las encuestas a estudiantes	247
Tabla 25. Estructura de las encuestas a docentes contratados y nombrados	248
Tabla 26. Temas tratados en el trabajo de campo cualitativo por tipo de actor	250
Tabla 27. Incentivos explorados en el trabajo de campo cuantitativo por tipo de actor	252
Tabla 28. Resultados de operación del trabajo de campo cualitativo	254
Tabla 29. Estado final del levantamiento de información cuantitativa.....	254
Tabla 30. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para estudiantes de universidades	255
Tabla 31. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para estudiantes de institutos	256
Tabla 32. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes nombrados en el ámbito urbano	258
Tabla 33. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes nombrados en el ámbito rural	259
Tabla 34. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes contratados en el ámbito urbano.....	260
Tabla 35. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes contratados en el ámbito rural.....	261
Tabla 36. Códigos empleados para el análisis a través de Atlas.Ti.....	263

RESUMEN EJECUTIVO

La Ley de Reforma Magisterial fue promulgada el 2012 con el objetivo de servir como el marco para el reordenamiento de la Carrera Pública Magisterial (en adelante, CPM). La Reforma modifica el régimen laboral de los docentes con el objetivo de elevar tanto la calidad docente y el aprendizaje de los estudiantes, como mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores de la educación en el Perú.

Habiendo pasado más de cinco años de implementación, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha solicitado a un equipo consultor la realización de una evaluación de diseño de los incentivos de la Reforma Magisterial (en adelante, La Reforma). Los Términos de Referencia plantean como objetivo evaluar el diseño de la Reforma Magisterial en cuanto a su efectividad en la atracción, retención y desempeño de docentes, así como el impacto en el desempeño de los estudiantes.

El presente informe –desarrollado por APOYO Consultoría– presenta una compilación de diversas fuentes de información, entre las cuales se encuentran:

- i. Revisión de información normativa y estadísticas de implementación de la Ley de Reforma Magisterial: concentrándose en sus principales objetivos, los procesos instituidos a través de esta, los incentivos monetarios y no monetarios establecidos y un análisis de los principales procesos de evaluación ocurridos dentro del marco de la Ley de Reforma Magisterial.
- ii. Sistematización y revisión de evidencia sobre incentivos monetarios y no monetarios orientados a la atracción y retención docente, así como a mejoras en el desempeño de los docentes en el aula, y su consecuencia sobre el desempeño académico de los alumnos.
- iii. Trabajo de campo: que combina técnicas cualitativas y cuantitativas aplicadas sobre actores vinculados a la Reforma Magisterial. Entre ellos, se encuentra: docentes nombrados, docentes contratados, estudiantes de educación de universidades e institutos, servidores públicos y especialistas/académicos.

A continuación, se presenta un resumen de los hallazgos por cada una de las fuentes de información:

Revisión de información normativa y estadísticas de implementación de la Reforma

Por un lado, se identifican cuatro procesos principales en el marco de la Ley de la Reforma Magisterial. Estos son (i) las evaluaciones para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, (ii) la medición del desempeño docente, (ii) el ascenso a la siguiente escala magisterial y, (iv) el acceso a cargos de mayor responsabilidad, tanto al interior de las Instituciones Educativas como en puestos de gestión institucional a través de las DRE y UGEL. A pesar de que en la normativa se establecen periodicidades obligatorias para la realización de dichas evaluaciones, se ha identificado que en los últimos años no se han llevado a cabo en la frecuencia estipulada, principalmente en el caso de evaluaciones de desempeño.

A excepción de las pruebas de desempeño, estas evaluaciones se componen de procesos tanto a nivel nacional como etapas descentralizadas y buscan promover una cultura del mérito a lo largo de todo el servicio educativo público. En el caso de las

evaluaciones nacionales se establecen criterios homogéneos y claramente definidos; sin embargo, en el caso de las evaluaciones descentralizadas no queda claro cuáles son los umbrales o criterios con los que se evalúan ciertos componentes, lo cual puede generar discrecionalidad según cada región.

Los incentivos establecidos en la Ley de Reforma Magisterial tienen el objetivo tanto de otorgarle una remuneración adecuada a los profesores(as) en el servicio público de educación como de ser elementos que presenten a la carrera de educación como una opción atractiva para los candidatos más idóneos. Estos incentivos pueden ser monetarios como en el caso de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM), las asignaciones (brindadas según ámbito geográfico, tipo de IIEE, cargo desempeñado, entre otros), beneficios y bonificaciones recibidas por los docentes nombrados, o no monetarios, como la reducción del tiempo mínimo de permanencia en cada escala magisterial, las becas de estudio para posgrados o los reconocimientos emitidos por el MINEDU o los Gobiernos Regionales. Cabe mencionar que, para efectos de desarrollar el estudio, no se han identificado documentos técnicos que describan la justificación o brinden sustento técnico a las escalas salariales definidas y a las asignaciones identificadas.

Asimismo, las evaluaciones de ingreso, desempeño y ascenso han tenido resultados diversos desde su implementación. Mientras el número de plazas ofrecidas ha mostrado un descenso en el último año, el porcentaje de asignación se mantiene estable y relativamente bajo. Las regiones en las cuales se concentraron mayor cantidad de plazas ofrecidas son Lima (11%), Loreto (10%) y Piura (8%), mientras que las que tuvieron la mayor tasa de asignación de plazas fueron Tacna (59%), Lima (57%) y Moquegua (54%). Asimismo, se identifica que solo alrededor del 11% de los postulantes superan la PUN por concurso, y solo el 4% logra obtener una plaza por concurso, observándose que solo alrededor del 20% de docentes obtienen una plaza la primera vez que participan en un concurso de ingreso. Por el contrario, la tasa de aprobación de la evaluación de desempeño ha sido cercana al 100% en los casos en los que se ha implementado. Y, en cuanto a las evaluaciones de ascenso, el 20% de los docentes aprueba su evaluación, con las tasas de aprobación siendo menores en los niveles más altos de la escala magisterial.

Revisión de literatura y evidencia empírica

Por otro lado, mediante el proceso de identificación de evidencia, se recopilaron y sistematizaron 77 documentos, que consideran experiencias nacionales e internacionales.

Con dicha revisión y sistematización, se elaboró una clasificación de incentivos considerando su tipología y mecanismos de transmisión (ver Figura 1).

Figura 1. Clasificación de incentivos

Tipo de incentivo	Incentivos	Descripción del incentivo
Incentivos monetarios	Salarios	Remuneración regular que los candidatos a la carrera docente esperan recibir por su trabajo y remuneración recibida por el docente por su labor.
	Bonificaciones	
	Bonificaciones según características del docente	Bonificaciones monetarias según determinadas características individuales del propio docente.
	Bonificaciones según características del entorno	Bonificaciones monetarias otorgadas por ocupar plazas en contextos complejos (ámbito rural, frontera, entre otros)
	Bonificaciones basadas en el desempeño	Bonificaciones monetarias a nivel grupal (a nivel escuela) e individual (a nivel docente) como resultado de las mejoras en el desempeño de los estudiantes.
	Evaluaciones docentes	Evaluaciones de desempeño a los docentes que permiten brindar retroalimentación y, mejorar su desempeño. Así como implementar requerimientos y certificaciones.
	Condiciones laborales	
	Apoyo administrativo	Facilidades brindadas al docente con el objetivo de reducir su carga administrativa y permitirle cumplir de la mejor manera con sus labores docentes.
	Acompañamiento pedagógico	Facilidades brindadas al docente para el desarrollo de las actividades pedagógicas que realiza.
	Entorno laboral	Factores del entorno laboral, propios de la gestión y características de la institución educativa, que pueden facilitar la labor docente.
Incentivos no monetarios	Estabilidad laboral	Continuidad de la Carrera Magisterial.
	Formación docente	
	Financiamiento de formación inicial	Programas de becas a futuros maestros y el pago de la deuda incurrida por los estudios pedagógicos.
	Financiamiento de estudios de posgrado	Programas de becas para el financiamiento de estudios de posgrado.
	Inducción y mentoría	Programas destinados a facilitar la transición hacia la plaza, mediante el acompañamiento y capacitaciones para el cargo ocupado.
	Condiciones de vida	Facilidades para mejorar las condiciones de vida (p.e. vivienda) de los docentes, principalmente si el docente se tiene que movilizarse para ocupar su plaza.
	Reconocimientos	Reconocimientos, que no tienen una contraprestación de ningún tipo, a los docentes por su desempeño o acciones concretas

Elaboración: APOYO Consultoría

Para cada una de ellas se desarrolló un breve marco teórico y canales de transmisión del incentivo, descripción de la evidencia empírica de la aplicación de incentivos y algunas de las limitaciones identificadas. En resumen, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- **Salarios:** A pesar de que en algunas investigaciones a nivel internacional se identifican un impacto pequeño en la retención de docentes, en el Perú no se evidencian impactos significativos sobre la permanencia de los docentes. Sin embargo, existen varias hipótesis acerca de que puede estar generando que no

se puedan identificar impactos, entre ellas resaltan que (i) la mayor probabilidad de retirarse se encuentra en los primeros años y aumento salarial en el esquema magisterial se encuentra sujeto a ciertos años de permanencia, y que (ii) los cambios salariales percibidos pueden que no sean lo suficientemente grandes.

- **Bonificaciones según las características de los docentes:** A nivel internacional se identifica evidencia mixta de la posibilidad de que exista un impacto, mientras que en el Perú no se ha demostrado la existencia de resultados positivos del incentivo en la atracción de docentes.
- **Bonificaciones según las características del entorno:** En el Perú se identifican efectos positivos de los bonos de ruralidad en la atracción de docentes; sin embargo, los impactos en la retención y el desempeño de docentes y alumnos no son concluyentes. Por otro lado, la evidencia internacional muestra resultados positivos y significativos en la atracción y retención de docentes en algunas investigaciones, mientras que en otros casos no se haya efecto alguno. Esto puede deberse a la diferencia en los contextos de las escuelas en situación desfavorable de cada investigación, y las características de la bonificación otorgada.
- **Bonificaciones basadas en el desempeño:** Se identifica un resultado positivo y significativo de las bonificaciones individuales, a pesar de las limitaciones en su evaluación; sin embargo, el impacto de las bonificaciones a nivel grupal es más limitado y posee dificultades en su evaluación debido a la alta demanda de monitoreo.
- **Evaluaciones docentes:** La evidencia brinda indicios relevantes acerca de los efectos positivos de las evaluaciones en el desempeño de los docentes y alumnos. Sin embargo, la limitada implementación de las pruebas de desempeño en el Perú genera una restricción para la evaluación de este incentivo en el contexto específico.
- **Apoyo administrativo:** A pesar de la limitada evidencia que se encontró respecto al apoyo administrativo, se puede concluir que el apoyo administrativo brindado, principalmente por directivos u otros docentes, tiene ciertos impactos positivos en la retención de docentes, aunque no son concluyentes.
- **Acompañamiento pedagógico:** El impacto de este tipo de incentivos ha sido significativo y positivo tanto en el contexto peruano como en experiencias internacionales. Debido a su relativo bajo costo con respecto a otras políticas de incentivos y la concepción previa de que estas intervenciones generan impactos duraderos en el tiempo, este tipo de intervenciones resultan bastante prometedoras para mejorar tanto las tasas de retención de los profesores como su desempeño.
- **Entorno laboral:** Las condiciones laborales son un incentivo potente que afecta tanto el desempeño de los maestros como su retención en las escuelas, por lo que debe ser prioritario para los hacedores de políticas. Debe considerarse su carácter estructural para que estas mejoras perduren en el tiempo y sean costo-efectivas.

- **Estabilidad laboral:** La estabilidad laboral es considerada como un incentivo por los dentro y fuera de la carrera, tanto así que es considerada como un motivador para un cambio de profesión. Este incentivo puede compensar parcialmente niveles salariales más bajos.
- **Financiamiento de la formación inicial:** Se evidencian impactos positivos en la experiencia internacional, especialmente en el caso chileno. A pesar de que se ha estudiado evidencia de su implementación en el Perú, no se han realizado evaluaciones de impacto que permitan conocer sus efectos en el contexto peruano, lo cual es de gran relevancia dado el alto costo de la medida.
- **Financiamiento de estudios de posgrado:** La evidencia internacional muestra que dichos incentivos son efectivos tanto en aumentar la autovaloración de la labor realizada por los docentes como para aumentar la tasa de retención. La ausencia de evidencia en el caso peruano, a pesar de la existencia del incentivo en la Ley de Reforma Magisterial, es resaltante debido a que la evidencia indica que podría traer resultados positivos a la retención y para aumentar la calidad de enseñanza de los profesores.
- **Inducción y mentoría:** Muestran resultados positivos y prometedores, especialmente en la retención de docentes nuevos en la carrera docente. La implementación de estos programas es especialmente importante, siendo el factor más importante el emparejamiento óptimo entre docentes mentores y beneficiarios, a la vez que la capacitación que los primeros reciben.
- **Condiciones de vida:** Son un factor importante tanto en la decisión de escoger una plaza como al mantenerse en ella. Aunque los docentes reportan que incentivos como subsidios de vivienda serían efectivos para atraerlos a plazas en situación desfavorable, la falta de evaluaciones de esta clase de política limita su análisis.
- **Reconocimientos:** En el Perú, no se han mostrado resultados muy alentadores debido a que no generan efectos en el desempeño de los estudiantes o en el comportamiento de los docentes. A pesar de que el consenso parece indicar que los docentes aprecian este tipo de incentivos, los resultados observados en el contexto peruano parecen indicar que otro tipo de incentivos serían más efectivos.

Tanto la descripción de los procesos de la Carrera Pública Magisterial y la recopilación de evidencia nacional e internacional, han permitido identificar la problemática y vacíos de información en referencia a los incentivos monetarios y no monetarios.

Trabajo de campo

La información proporcionada por las fuentes anterior ha permitido delimitar adecuadamente los objetivos específicos del trabajo de campo cuantitativo y cualitativo, los cuales son presentados a continuación:

Tabla 1. Objetivos específicos del levantamiento de información

Incentivo	Objetivo específico del trabajo de campo cualitativo	Objetivo específico del trabajo de campo cuantitativo
1 Ingreso a la Carrera Pública Magisterial y progresión dentro de esta	Identificar cuál es la percepción de los actores sobre las ventajas de ingresar a la CPM y los incentivos para progresar dentro de esta, en comparación con la contratación	Identificar cuál es la percepción de los actores sobre las ventajas de ingresar a la CPM y los incentivos para progresar dentro de esta
2 Programación de plazas multianual	Evaluar el rol de la disponibilidad y elección de plazas en el proceso de nombramiento docente	Entender mejor la dinámica de no asignación de plazas aun cuando los docentes aprobaron la PUN
3 Salarios y escala salarial	Entender si los docentes consideran el salario como un incentivo real para ingresar y mantenerse en la Carrera Pública Magisterial	Identificar la idoneidad del nivel de los salarios docentes y la motivación hacia el ascenso generada por la estructura salarial
4 Bonificaciones individuales por desempeño	Indagar sobre la valoración de incentivos monetarios basados en el desempeño individual del docente	Identificar los factores más relevantes a la hora de escoger una plaza y la efectividad de incentivos para promover la elección de plazas en contextos desfavorables
5 Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	Recoger las percepciones de las asignaciones temporales y de su utilidad para atraer a más y mejores docentes a las zonas focalizadas	Evaluar la elección de plazas EIB ante un contexto de ingreso automático a la CPM
6 Nombramiento especial en zonas desfavorecidas	Recoger la percepción de la efectividad del nombramiento automático como incentivo para escoger plazas de EIB	Evaluar la prevalencia de los programas de inducción docente, la necesidad de capacitación auto reportada y la valoración de los programas de mentoría
7 Inducción y mentoría	Explorar la importancia de los programas de inducción y mentoría en los primeros años de la CPM	N.A.
8 Reasignación de plazas	Identificar las percepciones y propensiones de los docentes a cambiar de plazas y en el caso de estudiantes a escoger plazas en regiones distintas	Evaluar qué tan dispuestos están los estudiantes y docentes a tomar una plaza en una región distinta a la suya o en contextos desfavorables
9 Evaluaciones de desempeño	Recopilar percepciones sobre la utilidad de las evaluaciones de desempeño y su grado de aceptación por los docentes	Medir el nivel de valoración de los docentes por las evaluaciones de desempeño
10 Becas de formación inicial docente	Indagar sobre el grado de conocimiento que tiene la población objetivo sobre los programas de becas ofrecidos por el Estado	Indagar sobre el grado de conocimiento de los docentes sobre la oferta de becas y la importancia relativa que tienen
11 Apoyo administrativo	Identificar si los docentes consideran que la carga administrativa que reciben es alta y que es uno de los factores que influyen negativamente sobre su práctica docente en el aula.	Explorar la importancia del apoyo administrativo en la permanencia de los docentes

Elaboración: APOYO Consultoría

Para cumplir con los objetivos presentados, se planteó una estrategia de campo que con los siguientes actores y características:

- Entrevistas con ejecutores o funcionarios a cargo de la implementación de la Reforma Magisterial desde el Ministerio de Educación.

- Entrevistas con expertos e investigadores vinculados con el diseño e implementación de la Reforma Magisterial, así como expertos en el análisis de incentivos monetarios y no monetarios
- Grupos focales con docentes, de diversos perfiles, con la finalidad principal de indagar sobre el proceso de evaluación en el marco de la Reforma Magisterial y recoger percepciones acerca del diseño e implementación de incentivos.
- Encuestas a docentes nombrados, docentes contratados, y estudiantes de Educación (provenientes de institutos pedagógicos y universidades de últimos ciclos), para identificar el perfil de los participantes de la Carrera Pública Magisterial, e indagar sobre la valoración de incentivos monetarios y no monetarios.

De esa forma, se previó la realización de:

- 7 entrevistas con ejecutores.
- 3 entrevistas con expertos
- 10 grupos focales (2 a estudiantes, 2 a docentes nombrados en 1era escala, 2 a docentes nombrados en 2da escala y 2 a docentes en cargos directivos)
- 2,464 encuestas (811 a estudiantes, 847 a docentes nombrados y 806 a docentes contratados)

Con ello, se obtuvieron los siguientes hallazgos en el trabajo de campo cualitativo:

Figura 2. Hallazgos acerca de las perspectivas sobre la CPM

Estudiantes de educación	Docentes nombrados	Docentes contratados
Perspectivas sobre la Carrera Pública Magisterial		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No están completamente seguros de ejercer la docencia, algunos tienen otros planes a futuro ▪ Tienen poco conocimiento de la Carrera Pública Magisterial en general. ▪ Valoran positivamente el nombramiento en la Carrera Pública Magisterial. Sobre todo aquellos que tienen experiencia con docentes o escuelas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contentos y conformes con haber ingresado a la Carrera Pública Magisterial: "ahora trabajo bien, con seguridad y con confianza" ▪ La estabilidad laboral es algo que valoran positivamente. ▪ Están motivados a seguir ascendiendo en la carrera. Sin embargo, la motivación decrece en el grupo entrevistado de segunda escala. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aún sin ingresar a la Carrera Pública Magisterial, han logrado trabajar sostenidamente como docentes públicos ▪ Sin embargo, han tenido que rotar de IIEE permanentemente ▪ Desean ingresar a la Carrera Pública Magisterial, pero ante intentos fallidos intentándolo, cuestionan el porqué de las evaluaciones

Elaboración: APOYO Consultoría

Figura 3. Hallazgos sobre las evaluaciones de ingreso y ascenso

Estudiantes de educación	Docentes nombrados	Docentes contratados
Perspectivas sobre las evaluaciones de ingreso y ascenso		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ En general, no conocen la PUN ni la etapa descentralizada de evaluación. ▪ Están de acuerdo con el uso de evaluaciones para ingresar a la carrera. Consideran que es apropiado reconocer a mejores docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En general, tienen una valoración positiva de contar con un proceso de evaluación para el nombramiento. Asimismo, ven las evaluaciones de ascenso como un motivador. ▪ Sin embargo, existe consenso de que la PUN de ingreso puede mejorarse: <ul style="list-style-type: none"> ○ Evaluación “muy larga” ○ Preguntas vinculadas a contextos específicos ajenos a la región y especialidad del docente. ○ Sospecha de “poca transparencia” en la asignación de plazas luego del proceso descentralizado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No entienden el motivo para no pasar las evaluaciones. Hipótesis: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sienten que su formación no los preparó para eso ○ Mencionan que el proceso tiene argollas para el nombramiento ▪ Consideran que la PUN tiene un peso muy alto en el proceso de evaluación para el ingreso.

Elaboración: APOYO Consultoría

Figura 4. Hallazgos sobre la movilidad a entorno rural o con contexto desfavorables

Estudiantes de educación	Docentes nombrados	Docentes contratados
Perspectivas sobre la movilidad a entorno rural o con contextos desfavorables		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí evaluarían ir a una plaza rural por una paga mayor ▪ Sienten que el ser docentes en una IE rural puede ser parte de su desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sí tomaron en cuenta la asignación al decidir su plaza, reconocen que igualmente la mayoría busca plazas urbanas ▪ No pudieron ir a plazas rurales porque no tienen las calificaciones EIB (un caso) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estarían dispuestos a desplazarse a una plaza rural por un tiempo determinado. ▪ Sin embargo, esperarían que ello tenga una implicancia positiva en su evaluación para el ingreso a la Carrera Pública

Elaboración: APOYO Consultoría

Figura 5. Hallazgos sobre las perspectivas acerca de las evaluaciones de desempeño

Estudiantes de educación	Docentes nombrados	Docentes contratados
Perspectivas sobre las evaluaciones de desempeño		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bastante dispuestos a ser evaluados por su desempeño ▪ No tenían en mente el proceso de evaluación de desempeño, pero el entender sus características se aprecia una valoración positiva 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las evaluaciones son referenciales, pero no miden realmente el conocimiento y potencial del docente ▪ Son evaluados en base a aprendizajes que sus estudiantes pudieron o no tener a inicio de año. Sugieren que no sea descalificativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consideran que las pruebas de desempeño no deberían ser descalificativa ▪ “Si a los ingenieros o a los doctores no los evalúan, por qué a los profesores sí”

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a los resultados del análisis cuantitativo, se pueden resumir los siguientes hallazgos:

- **Vocación para realizar la carrera de docencia:** Se identifica que existe un alto nivel de vocación, aunque existe un porcentaje de docentes y estudiantes que quería estudiar o haber estudiado otra carrera. Como se aprecia en la descripción de hallazgos, alrededor del 55% de estudiantes consideró la carrera de educación como primera opción. Este porcentaje asciende a alrededor de 70% en el caso de docentes. Entre las razones por las cuales estudiaron educación destaca que les permite influir en el desarrollo de niños, jóvenes y poblaciones vulnerables.
- **Perspectivas sobre la formación académica recibida:** En el caso de los estudiantes, la postura es más optimista respecto de los componentes incluidos en su formación académica. Sin embargo, en el caso de docentes contratados y docentes nombrados la perspectiva es ligeramente más negativa, probablemente debido a la mayor experiencia en el ejercicio de la docencia, y la lejanía en términos temporales de su época de estudios.
- **Nivel de conocimiento de la CPM:** En general, el nivel de conocimiento es relativamente bajo. En el caso de estudiantes es más comprensible, dada la baja exposición al contexto de la CPM y sus procedimientos. Sin embargo, en cuanto a los docentes nombrados el nivel de conocimiento gira alrededor del 70% en todas las categorías consultadas (beneficios, requisitos, procedimientos, etc.), y para contratados la proporción gira alrededor del 60% y 70%.
- **Perspectivas laborales:** Por el lado de estudiantes, se observa que el 93% considera entrar a la CPM cuando termine sus estudios; sin embargo, solo el 56% cree que la preparación recibida es suficiente para hacerlo. Por parte de los docentes, se aprecia que un porcentaje relevante ha buscado otro trabajo en el período de recolección de información. Este porcentaje gira alrededor del 20% en el caso de docentes nombrados, y alrededor del 10% en el caso de docentes contratados. Ello podría dar cuenta de la insuficiencia de recursos recibidos en el puesto como docentes, para cumplir con sus necesidades o responsabilidades a nivel personal y familiar.
- **Disposición de traslado:** Existe una alta disposición por parte de los actores entrevistados por trasladarse temporalmente a puestos de trabajo de docencia en zonas rurales o en otros departamentos, por un incremento salarial. Las razones por las cuales normalmente no se moverían a otra plaza son por la lejanía y los costos de desplazamiento e instalación.
- **Evaluaciones de desempeño:** Contrariamente a la hipótesis planteada, los actores de la Carrera encuestados (estudiantes, docentes nombrados y docentes contratados) están a favor de evaluaciones de desempeño ejercidas por el MINEDU. Sin embargo, valoraría con mayor proporción que estas se realicen cada 3 años. Uno de los componentes menos valorados corresponde a las encuestas a padres de familia.

A raíz de las fuentes de información recopiladas, se ha considerado un set de recomendaciones estructuradas en 7 ejes temáticos:

Eje temático 1: Estructura de la Carrera Pública Magisterial y escalas magisteriales

1. Realizar un *benchmark* de estructuras de la Carrera Pública Magisterial en la región y contextos comparables con el fin de evaluar un cambio en el diseño de las escalas magisteriales. Este *benchmark* debe realizar un análisis comparativo que incluya:
 - a. Los objetivos específicos de la Carrera Pública Magisterial en cada país.
 - b. Estructura de la carrera.
 - c. Requisitos de ingreso y progresión a lo largo de la carrera.
 - d. Beneficios del ingreso y ascenso en la carrera.
 - e. Resultados de evaluaciones de impacto realizadas.
2. Formalizar una proyección de la cantidad de docentes nombrados esperados. Se requiere realizar un informe que establezca un estándar óptimo en cuanto a la composición de docentes nombrados por escala. Asimismo, este informe debe especificar el número de docentes nombrados proyectado en los siguientes 5 y 10 años, tomando en consideración la progresión de jubilación.
3. Promover la postulación de candidatos a la PUN en modalidades y especialidades con baja participación. Para ello, se debe analizar la oferta de plazas y la distribución de candidatos por modalidad y priorizar la postulación a las plazas con mayores brechas.

Eje temático 2: RIM e índices porcentuales

4. Fortalecer la difusión en institutos pedagógicos y universidades de la Carrera Pública Magisterial y sus beneficios. Se requiere incrementar el conocimiento sobre el salario ofrecido, los beneficios monetarios del nombramiento, así como la estructura de la CPM y sus requisitos para el ingreso y ascenso.
5. Evaluar alternativas que permitan fortalecer la perspectiva de crecimiento de los docentes en el "corto plazo", una vez ingresados en la Carrera Pública Magisterial. Se recomienda por ejemplo:
 - a. Evaluar la viabilidad técnica y económica de aumentar el índice porcentual en las escalas 2 y 3, con el fin de generar mayores incentivos al inicio de la carrera. Sin embargo, esta evaluación debe ir de la mano con la primera recomendación referida al *benchmark* de estructuras de la Carrera Pública Magisterial.

Eje temático 3: Concurso de ingreso – PUN

6. Desarrollar, en conjunto con los institutos pedagógicos públicos y universidades públicas, un currículo actualizado, de tal manera que los requerimientos de la PUN estén correctamente incluidos dentro del currículo de educación. Esto se puede realizar al:
 - a. Fortalecer el plan curricular de formación inicial docente de manera que este esté alineado con el marco de buen desempeño docente.

- b. Desarrollar programas de formación docente para docentes que ya han culminado sus estudios y que se encuentran fuera de la Carrera Pública Magisterial.
7. Desarrollar un informe que sustente de forma técnica los umbrales de la PUN. Esto será posible en un estudio que tenga como metas la realización de un análisis del poder de discriminación que el umbral genera en cuanto al desempeño en la prueba a nivel global y a nivel de cada componente.

Eje temático 4: Concurso de ingreso – Evaluación descentralizada

8. Desarrollar un piloto de evaluación descentralizada del concurso de ingreso en el que el comité de evaluación esté a un nivel superior a la IE. Se sugiere que el piloto recoja las percepciones de los docentes sobre:
 - a. La percepción de la transparencia del proceso de evaluación.
 - b. Los resultados en la asignación de plazas, especialmente en zonas en contextos desfavorables.
9. Hacer la información de plazas disponibles accesible a los docentes antes del inicio del proceso de nombramiento. Los docentes podrían realizar decisiones más estratégicas sobre su postulación a plazas, evitando que docentes no tengan plazas cercanas disponibles o no obtengan cupos en la asignación de la IE para la evaluación descentralizada.
10. Implementar una campaña de difusión en la que se comunique a los postulantes los criterios de evaluación para la etapa descentralizada del proceso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial. Estos podrían ser enviados a través de SMS y correo electrónico a los postulantes que aprueben la PUN, y recordados en el momento de la selección de plazas para la evaluación descentralizada.

Eje temático 5: Concurso de ascenso

11. Integrar las evaluaciones de desempeño en las evaluaciones de ascenso. Se debe retomar el requisito de la aprobación de la última prueba de desempeño para la aplicación al concurso de ascenso. Además, se podría implementar el puntaje de la evaluación de desempeño en la etapa descentralizada del proceso de ascenso.
12. Evaluar alternativas de simplificación de procesos en la evaluación de ascenso. Se recomienda evaluar las siguientes alternativas:
 - a. Reducir la extensión de la PUN de ascenso.
13. Realizar un análisis de los umbrales de aprobación por escalas de los concursos de ascenso. Se deberá evaluar si es conveniente contar con umbrales diferenciados por escalas o si más bien se podrían realizar pruebas diferenciadas por escala, especialmente considerando que a partir de la escala 3 los docentes pueden acceder a cargos directivos. Asimismo, se debería realizar un análisis de la distribución de habilidades recogidas por la prueba por escala y otras variables de interés como ruralidad, edad de los docentes o especialidad.

14. Evaluar la implementación de capacitaciones específicas para docentes con cargos directivos que no cumplen con los requisitos formales – docentes en escalas inferiores a la 3 y docentes contratados – que refuerzen las capacidades que deben tener los docentes según el cargo que tienen con el objetivo de garantizar la calidad de las autoridades de las instituciones educativas.

Eje temático 6: Evaluación de desempeño

15. Actualizar el modelo de evaluación de desempeño. La actualización debe comenzar por:

- a. Adaptar la evaluación de desempeño al contexto actual de enseñanza.
- b. Desarrollar y publicar un plan de implementación con metas y fechas claras.
- c. El plan de implementación debe ser gradual y su objetivo definido y comunicado con anterioridad.

16. Evaluar la implementación de bonificaciones por desempeño individuales. Las recomendaciones específicas son resumidas en:

- a. Realizar una prueba piloto de la aplicación de bonificaciones de desempeño individual de docentes.
- b. Evaluar presupuestalmente la posibilidad de utilizar las evaluaciones de desempeño para otorgar bonos o asignaciones temporales a los docentes con buenos resultados.
- c. Estos incentivos pueden hacer más atractiva la implementación de una evaluación de desempeño.

17. Modificar el reglamento de modo que el plan de desarrollo profesional sea ampliado. Actualmente el Programa de Desarrollo Profesional solo es ofrecido a los docentes que desaprueban. Dado el alto porcentaje de aprobación, desligar el Programa de la desaprobación y aplicarlo a los docentes con calificaciones bajas, pero no desaprobatorias.

Eje temático 7: Incentivos para contextos desfavorables

18. Evaluar la implementación de un servicio educativo rural. Las características principales del servicio educativo rural serían las siguientes:

- a. El servicio educativo rural sería ofrecido a estudiantes destacados de los centros de formación inicial.
- b. Se ofrece la posibilidad de trabajar en una escuela rural-frontera-VRAEM de una lista definida por el MINEDU por un contrato de 2 años.
- c. Se realiza una evaluación de desempeño durante la duración del programa. De aprobarla, los docentes son nombrados automáticamente y asignados al grupo prioritario de reasignación de plazas.

19. Evaluar la implementación de asignaciones proporcionales al salario docente. Se debe evaluar la factibilidad presupuestal de cambiar las asignaciones a porcentajes del salario docente que serían adicionados como un incentivo. Así,

los docentes de escalas más avanzadas tienen un mayor incentivo a desplazarse a plazas en contextos desfavorables.

20. Evaluar la implementación de un sistema de reasignación de fácil acceso para los docentes, que les permita identificar sus posibilidades de cambiar de plaza en un futuro. Complementado con un programa de difusión del sistema y procesos asociados a la reasignación de plazas. Esto podría generar incentivos adicionales para docentes que se trasladen a contextos desfavorables.

Con el objetivo de realizar un ejercicio de priorización se ordenan las recomendaciones se realiza una priorización en función a la relevancia, urgencia y viabilidad por los costos a incurrir.

Tabla 2. Priorización de las recomendaciones por componente de la Reforma

Recomendación	Relevancia	Urgencia	Viabilidad por costos
Formación inicial docente			
4. Fortalecer la difusión en institutos pedagógicos y universidades de la Carrera Pública Magisterial y sus beneficios	●	●	●
6. Desarrollar, en conjunto con los institutos pedagógicos públicos y universidades públicas, un currículo actualizado	●	●	●
17. Modificar el reglamento de modo que el plan de desarrollo profesional sea ampliado.	●	●	●
Acceso a la Carrera Pública Magisterial			
9. Hacer la información de plazas disponibles accesible a los docentes antes del inicio del proceso de nombramiento	●	●	●
10. Implementar una campaña de difusión en la que se comunique a los postulantes los criterios de evaluación para la etapa descentralizada	●	●	●
18. Evaluar la implementación de un servicio educativo rural como ruta alternativa de ingreso a la Carrera Pública Magisterial	●	●	●
20. Fortalecer el mecanismo de reasignación de plazas	●	●	●
3. Promover la postulación de candidatos a la PUN en modalidades y especialidades con bajo nivel de participación	●	●	●
7. Desarrollar un informe que sustente de forma técnica los umbrales de la PUN	●	●	●
8. Desarrollar un piloto de evaluación descentralizada del concurso de ingreso en el que el comité de evaluación esté a un nivel superior a la IE	●	●	●
Progresión al interior de la Carrera Pública Magisterial			
11. Integrar los resultados de la prueba de desempeño en el puntaje de la etapa descentralizada del proceso de ascenso	●	●	●
15. Actualizar el modelo de evaluación de desempeño de manera que se adapte al contexto actual de enseñanza y se efectivamente implementado	●	●	●

Recomendación	Relevancia	Urgencia	Viabilidad por costos
13. Realizar un análisis de los umbrales de aprobación por escalas de los concursos de ascenso	●	●	●
12. Evaluar las alternativas de simplificación de procesos en la evaluación de ascenso	●	●	●
14. Evaluar la implementación de capacitaciones específicas para docentes con cargos directivos en IIEE	●	●	●
Remuneraciones y bonos			
16. Evaluar la implementación de bonificaciones por desempeño a docentes individuales	●	●	●
19. Evaluar la implementación de asignaciones proporcionales al salario docente	●	●	●
2. Formalizar una proyección de los docentes nombrados esperados	●	●	●
5. Evaluar alternativas que permitan fortalecer la perspectiva de crecimiento de los docentes en el "corto plazo", una vez ingresados en la Carrera Pública Magisterial	●	●	●
1. Realizar un <i>benchmark</i> de estructuras de la Carrera Pública Magisterial en la región y contextos comparables	●	●	●

Leyenda:

● Alta

● Media

● Baja

Elaboración: APOYO Consultoría.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

La Ley de Reforma Magisterial² (en adelante, LRM) y legislación complementaria norman las relaciones entre el Estado y los docentes públicos. La LRM establece una carrera docente basada en el mérito, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo profesional de los docentes, brindando mayores beneficios y mejores condiciones laborales.

En ese contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha solicitado a un equipo consultor la realización de una evaluación de diseño de los incentivos de la Reforma Magisterial (en adelante, La Reforma). Los Términos de Referencia plantean como objetivo evaluar el diseño de la Reforma Magisterial en cuanto a su efectividad en la atracción, retención y desempeño de docentes, así como el impacto en el desempeño de los estudiantes.

En línea con el objetivo central, se presentan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las principales características del diseño de los incentivos monetarios y no monetarios relacionados a La Reforma.
- Analizar la pertinencia de los incentivos monetarios y no monetarios a partir de la revisión de experiencias internacionales y el levantamiento de información primaria.
- Brindar recomendaciones con respecto a incentivos monetarios y no monetarios en el marco de La Reforma.

Este documento presenta una compilación de diversas fuentes de información, entre las cuales se encuentran:

- i. **Revisión de información normativa y estadísticas de implementación de la LRM:** concentrándose en sus principales objetivos, los procesos instituidos a través de esta, los incentivos monetarios y no monetarios establecidos y un análisis de los principales procesos de evaluación ocurridos dentro del marco de la Ley de Reforma Magisterial.
- ii. **Sistematización y revisión de evidencia sobre incentivos monetarios y no monetarios** orientados a la atracción y retención docente, así como a mejoras en el desempeño de los docentes en el aula, y su consecuencia sobre el desempeño académico de los alumnos.
- iii. **Trabajo de campo: que combina técnicas cualitativas y cuantitativas** aplicadas sobre actores vinculados a la Reforma Magisterial. Entre ellos, se encuentra: docentes nombrados, docentes contratados, estudiantes de educación de universidades e institutos, servidores públicos y especialistas/académicos.

Asimismo, el informe contiene las conclusiones y recomendaciones con respecto a los incentivos monetarios y no monetarios en el marco de la Reforma Magisterial,

2 Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial

elaboradas a partir de la evidencia recopilada en las fuentes de información mencionadas anteriormente.

El documento se estructura en 12 secciones:

- La sección 2 describe los objetivos de La Reforma
- La sección 3 presenta los principales aspectos de la problemática que sustenta La Reforma.
- La sección 4 describe La Reforma de manera detallada, considerando sus principios y principales procesos
- La sección 5 describe los incentivos monetarios y no monetarios incorporados durante el proceso de La Reforma
- La sección 6 presenta las principales estadísticas respecto de los procesos de la Carrera Pública Magisterial.
- La sección 7 presenta una síntesis de la revisión de literatura y evidencia recopilada sobre incentivos monetarios y no monetarios.
- Las secciones 8 y 9 desarrollan los principales hallazgos del trabajo de campo cualitativo y cuantitativo, respectivamente.
- La sección 10 presenta un balance de los resultados y hallazgos; la sección 11, las conclusiones y recomendaciones del estudio; y la sección 12, un breve resumen de las limitaciones del estudio.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA MAGISTERIAL

La Ley de la Reforma Magisterial, promulgada en el 2012 y reglamentada en el 2013 tiene como objetivo principal normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones de educación básica y técnico productivas públicas. La Reforma introduce nuevos mecanismos de evaluación e incentivos para el Estado y los docentes de Instituciones Educativas (en adelante, IIEE) públicas, en el marco de la Carrera Pública Magisterial.

La Reforma plantea los siguientes objetivos para la Carrera Pública Magisterial:³

- Contribuir a garantizar la calidad de las instituciones educativas públicas, la idoneidad de los profesores y autoridades educativas y su buen desempeño para atender el derecho de cada alumno a recibir una educación de calidad.
- Promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes.
- Valorar el mérito en el desempeño laboral.
- Generar las condiciones para el ascenso a las diversas escalas de la Carrera Pública Magisterial, en igualdad de oportunidades.
- Propiciar mejores condiciones de trabajo para facilitar el buen desempeño del profesor en las instituciones y programas educativos.
- Determinar criterios y procesos de evaluación que garanticen el ingreso y la permanencia de profesores de calidad.
- Fortalecer el Programa de Formación y Capacitación Permanente establecido en la Ley 28044, Ley General de Educación.

3 Según la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial, Artículo 5.

3. PROBLEMÁTICA QUE SUSTENTA LA REFORMA MAGISTERIAL

La Reforma Magisterial busca mejorar la calidad de la educación en el Perú a través de la reorganización de la Carrera Pública Magisterial y los incentivos dentro de esta. La Reforma busca cerrar las brechas y mejorar las condiciones en las que se desarrolla la labor docente para hacer viable el derecho a la educación de calidad en el Perú para todos los estudiantes de educación básica, y con ello facilitar el acceso a oportunidades económicas y sociales de la población.

De una manera más amplia, la Reforma tiene como objetivo final elevar el nivel educativo en servicio del país y ofrecer una educación de calidad. En ese sentido, para comprender la problemática que sustenta la Reforma Magisterial, es importante iniciar el análisis con la identificación de los desafíos asociados con el desempeño escolar en el Perú. A partir de ello, es posible explorar la problemática alrededor del desempeño docente, como la atracción y retención de docentes talentosos en la Carrera Pública Magisterial y la baja calidad de la formación inicial.

Contexto: el desempeño escolar en el Perú

El desempeño estudiantil en el Perú es uno de los más bajos tanto a nivel global como a nivel de la región. Los resultados de las pruebas PISA, aunque mostrando la mejoría más significativa a nivel regional desde el 2009, aún se encuentra por debajo de países como Argentina, Colombia, México y Chile. Esta diferencia tampoco puede ser explicada solamente por el desarrollo económico de estos países. Aun tomando en cuenta el PBI per cápita ajustado por poder de compra, el puntaje de Perú resulta extremadamente bajo tanto a nivel mundial como a nivel de la región (Banco Mundial, 2015).

El desempeño en las pruebas de lectura y matemáticas también muestra diferencias significativas en el desempeño de los estudiantes peruanos:

- En las pruebas de lectura, la diferencia más amplia en los puntajes de la prueba de lectura se da entre los estudiantes en ámbitos urbanos y rurales, teniendo los primeros en promedio puntajes 21% más altos que sus pares rurales y siendo esta diferencia persistente en el tiempo desde el 2009 (MINEDU, 2018). La brecha de desempeño en esta prueba entre niños y niñas, aunque aún significativa, se ha reducido a través del tiempo, pasando de representar una brecha del 6% en el 2009 a una del 3% el 2018.
- El desempeño en las pruebas de matemáticas, aunque igualmente bajas a nivel agregado, muestran resultados relativamente mejores con respecto al resto de países de la región. Sin embargo, las brechas por ámbito urbano-rural siguen presentes.

Por otro lado, resalta la diferencia en el desempeño en ambas pruebas entre estudiantes en colegios de gestión estatal y privada. Los estudiantes en escuelas estatales tienen en promedio resultados significativamente menores a los estudiantes en escuelas de gestión no estatal. Este efecto persiste, aunque disminuido en un 77% cuando se controla por las características socioeconómicas de los estudiantes (MINEDU, 2018).

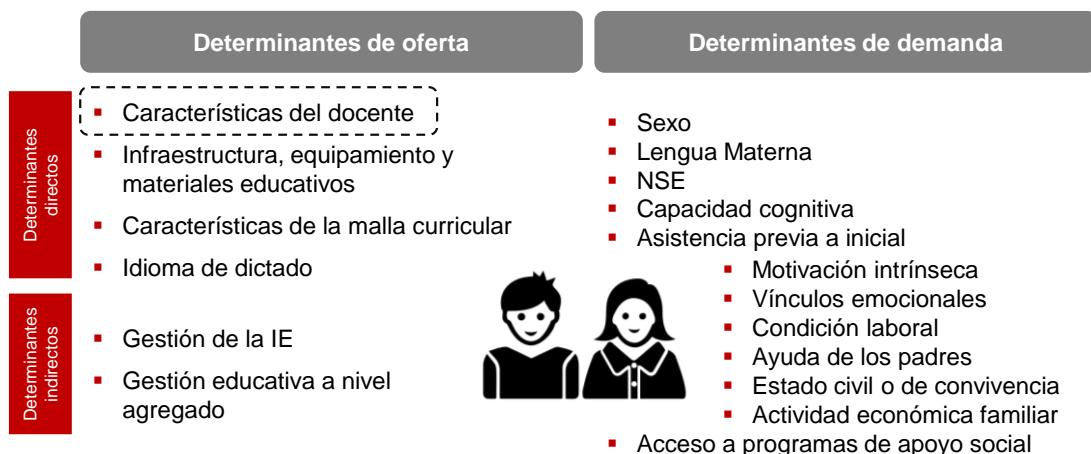
Rol del docente en el desempeño escolar

Siendo el fin último del sistema educativo el aprendizaje de los estudiantes, La Reforma busca una mejora en uno de sus determinantes más importantes, la calidad docente.

La siguiente figura resume algunos de los determinantes del desempeño escolar de los estudiantes, separándolos en dos categorías de acuerdo con su relación con el sistema educativo. Asimismo, los determinantes relativos a la oferta educativa se subdividen en dos tipos de determinantes dependiendo de su relación a la actividad educativa al interior de las aulas. Por un lado, los determinantes directos son los que tienen un contacto primario con los estudiantes durante la actividad pedagógica, mientras que los indirectos cumplen un rol de soporte a las labores en el aula, sin ser menos importantes.

Los determinantes de la demanda educativa se refieren a los factores que influyen en la elección de los estudiantes y sus familias por asistir a clases y estudiar, tanto en un entorno institucional como fuera de este. Estos determinantes conforman las características de los estudiantes, como el sexo, el NSE de la familia, la lengua materna o su estado como trabajador. Otras características como su capacidad cognitiva o motivación intrínseca son endógenas al entorno educativo previo al que el estudiante pudo tener acceso, y presentan variabilidad a lo largo de los otros determinantes de demanda. En conjunto con los determinantes de oferta, estos determinan el desempeño potencial que los estudiantes pueden alcanzar en un sistema educativo.

Figura 6. Determinantes del aprendizaje de los estudiantes según factor asociado



Fuente: Beltrán y Seinfeld (2011) y APOYO Consultoría. Elaboración: APOYO Consultoría.

A través de La Reforma se busca dar las condiciones óptimas para que los docentes incorporados sean de la mejor calidad posible. La Reforma no solo tiene esto como objetivo, sino mejorar también las condiciones laborales de los docentes en la Carrera Pública Magisterial y de manera más general la de todos los trabajadores de educación en el sistema público educativo.

Aunque el desempeño de los estudiantes está condicionado por factores como el nivel socioeconómico de los estudiantes, el apoyo de los padres y la calidad de la infraestructura, el rol del docente es central en su aprendizaje.

Existe consenso en la literatura en que la principal diferencia entre la calidad educativa entre los países desarrollados y en desarrollo es la calidad docente. Los alumnos que tienen profesores de bajo desempeño pueden manejar 50% o menos del plan de estudios correspondiente a su grado, mientras que los que cuentan con profesores excelentes avanzan considerablemente más en los aprendizajes de grado (Banco Mundial, 2015). Sin embargo, las variables relevantes para calificar el desempeño

docente son complicadas de cuantificar, mientras que variables fácilmente observables como los años de preparación académica o calificaciones en evaluaciones de ingreso tienden a no explicar satisfactoriamente las diferencias en la calidad de la enseñanza (Hanushek & Rivkin, Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality, 2010).

Las estimaciones de valor agregado por docente (o TVA por sus siglas en inglés) se han vuelto una herramienta clave para la investigación del rol de los profesores. Su estimación es usual en evaluaciones de impacto y de aprendizajes de los estudiantes (Bertoni, Elacqua, Méndez, & Santos, Teacher Hiring Instruments and Teacher Value Added: Evidence from Peru, 2020; Koedel, Mihaly, & Rockoff, 2015), siendo el estudio realizado por Bertoni, Elacqua, Méndez y Santos el primero realizado en Perú.

El uso de estas medidas como el aporte de los profesores en el rendimiento académico de sus estudiantes ha sido cuestionadas recientemente debido a la presencia de sesgos al no poder incluir características específicas al hogar en sus estimaciones. Sin embargo, Chetty, Friedman y Rockoff (2014) concluyen que las estimaciones son insesgadas cuando se incluyen evaluaciones previas como control y no muestran variaciones significativas al incluir variables socioeconómicas y demográficas a nivel del hogar.

Además del hecho de que los profesores presentan una variación considerable con respecto al valor agregado que transfieren a sus estudiantes, el TVA tiene efectos significativos tanto a corto como largo plazo en los estudiantes. En otro estudio Chetty, Friedman y Rockoff (2014) muestran que estudiantes con profesores con alto TVA ingresan a universidades en mayor proporción, ganan mejores salarios y son menos probables de tener un hijo durante la adolescencia.

El desempeño de los docentes en el Perú presenta serios desafíos en su mejora y transferencia a mejores resultados de aprendizaje de los estudiantes. En un estudio realizado el 2012 en Arequipa, Huamanga, Iquitos y Piura, se encontró que las prácticas de los docentes de la muestra de escuelas públicas primarias no se enfocaban en la construcción de aprendizajes (González, Eguren, & de Belaunde, 2014). Este resultado, sin embargo, contiene diferencias entre las experiencias en las aulas en distintas ciudades. Los principales factores diferenciadores eran el clima en el aula y el uso del tiempo en la clase, siendo este interrumpido durante las sesiones. La situación de las prácticas pedagógicas empleadas es, por el contrario, homogénea entre ciudades, con un énfasis en el dictado, copiado y prácticas docentes repetitivas y poco estimulantes.

Los conocimientos de los profesores peruanos afectan directamente los logros de aprendizaje de los alumnos. Los resultados en una prueba de matemáticas y lenguaje aplicada a estudiantes y profesores en el marco de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil realizada el 2004 mostró que el conocimiento de los profesores en matemáticas influía significativamente en los resultados de matemáticas de los estudiantes, aun controlando por características en los colegios. Este efecto resultó aún mayor cuando un estudiante de alto desempeño era enseñado por un profesor de alto desempeño (Metzler & Woessmann, 2012). El efecto de los conocimientos de la materia de los profesores resulta preocupante tomando en cuenta que solamente 8,744 de los 183,100 docentes evaluados alcanzaron el puntaje mínimo establecido por el MINEDU en la prueba (Banco Mundial, 2015).

Factores asociados con el desempeño docente

Uno de los factores que influyen sobre el desempeño docente es la baja atracción de docentes de calidad al sistema educativo. Una muestra de ello es la baja proporción de postulantes que alcanzan una plaza en la Carrera Pública Magisterial. Desde antes de que La Reforma sea aprobada e implementada, se produce un escenario de autoselección de los profesores por no tomar la prueba de ingreso al nuevo régimen laboral, aun cuando este significa mejoras significativas en remuneraciones. Entre el 2008 y el 2012, solamente el 10% de los 250 mil docentes anteriormente nombrados en el sistema público de educación optó por ingresar al sistema (Banco Mundial, 2015). Aún luego de ser implementada La Reforma, en el 2019 tan solo un 7% de los postulantes logró aprobar la prueba de conocimientos de ingreso.

Esta problemática identificada también en el Proyecto de Ley se refleja en la baja incorporación de los docentes nombrados en la Ley del establecida el 2007. La baja adopción a la norma anterior se expone en la Sección 4.

Tabla 3. Adopción de la norma anterior de la Carrera Pública Magisterial

Año	Vacantes	Inscritos	Nombrados	Costos (S/ miles)
2009	20,000	11,220	6,675	6,489
2010	25,000	22,195	9,332	10,480
2010-2011	20,000	10,412	3,078	7,708
2011	40,000	7,928	3,476	13,984
2011-II	20,000	7,085	2,405	
Total	125,000	68,587	24,966	38,661

Fuente: Proyecto de Ley N° 1388/2012-PE. Elaboración: APOYO Consultoría.

Como se observa, en el periodo 2009-2011 el número de postulantes inscritos como incorporados al servicio educativo público eran ampliamente inferiores a las vacantes dispuestas. En promedio, el número de postulantes inscritos es alrededor del 55% de las plazas vacantes, mientras que el número de profesores incorporados no supera el 20%. El Proyecto de Ley reporta que el total de docentes incorporados representaba apenas el 10% del total de docentes hacia finales del 2011.

Asociado con la baja atracción de personas capacitadas e idóneas a la labor docente se encuentra el nivel remunerativo esperado. Las remuneraciones docentes en términos reales sufrieron una reducción marcada desde 1960, con una disminución significativa de las remuneraciones producida en 1990 (Banco Mundial, 2015). Los salarios por horas de los profesores peruanos están tanto por debajo del promedio de salarios de trabajadores profesionales peruanos como de los salarios del resto de países de la región.

En promedio, los profesores peruanos ganaban 10% menos que el resto de los profesionales a finales de la década de 2000, sin embargo, al iniciar la década, su salario por hora se encontraba hasta 15% por encima del promedio de trabajadores profesionales (Banco Mundial, 2015). Este deterioro de las condiciones salariales puede explicar en parte el bajo interés de los estudiantes con mejor rendimiento en las escuelas por optar por carreras en educación.

La revalorización social de la labor docente es también uno de los desafíos a superar para atraer a mejores postulantes a la profesión docente. Hacia el 2014, las

percepciones de la labor docente en el Perú mostraban que el 53% consideraba que el trabajo que realizaban los docentes en la escuela pública era malo o muy malo (MINEDU, 2016). Además, el 31% de los encuestados consideraban la labor docente como un trabajo poco o nada difícil de realizar. Finalmente, el 56% de la muestra no alentaría a sus hijos a estudiar para ser profesores, siendo esta tendencia más pronunciada en los sectores socioeconómicos A y B.

Esto genera una autoselección de los postulantes a la educación superior en cuanto a las carreras a las que postulan y son admitidos. Como ejemplo, el puntaje promedio de ingresantes a los programas de docencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 2015 fue menor que el de los ingresantes a Derecho, Contabilidad, Medicina y al resto de los programas (MINEDU, 2016).

La atracción docente a escuelas en zonas rurales es también un desafío por resolver, teniendo estos colegios una mayor dificultad para cubrir las plazas presentadas. Esto se acrecienta además cuando las plazas ofertadas suelen estar más alejadas de la UGEL o de la capital departamental que el promedio de IIEE, además de contar con menor acceso a electricidad, agua potable e internet (Campos & Gutierrez, 2021).

Aunque los incentivos monetarios suelen ser vistos como una posible herramienta para cerrar esta brecha, en el caso peruano estos han funcionado con resultados mixtos (Castro & Esposito, 2018). Los incentivos otorgados a los profesores que dictan en escuelas rurales redujeron la vacancia en las plazas rurales entre 1.1 y 1.6 puntos porcentuales, aunque redujo las plazas cubiertas en escuelas cercanas no clasificadas como rurales en 2.6 puntos porcentuales. Además, este incentivo fue más efectivo con los docentes contratados, mientras que no se pudo determinar un efecto significativo en los docentes nombrados.

Finalmente, la calidad de la formación docente se presenta como una problemática aún por resolver. Un intento de mejorar la calidad de las instituciones de formación docente fue intentado el 2007 por el MINEDU, en el que se estandarizaban los criterios de ingreso a estas instituciones. Ese año, la cantidad de alumnos aceptados en programas de formación docente no universitarios se redujo de 12 mil ingresantes a menos de mil (Banco Mundial, 2015). Esta reforma sin embargo no se mantuvo a lo largo del tiempo debido a la necesidad de ingresante de instituciones no universitarias para mantenerse en funcionamiento, especialmente en zonas rurales, por lo que finalmente el ministerio tuvo que derogar algunos aspectos de la reforma y otorgarles mayor flexibilidad a las instituciones.

El contenido de la enseñanza en estas instituciones es también una tarea pendiente de mejora. Perú es uno de los países con menores tiempos en formación dedicados a la práctica pedagógica, mientras que en países como Cuba o México este compone el 75% y el 25% del tiempo de formación formal en los programas de educación.

En suma, La Reforma, a través de la reorganización de la labor docente en el servicio público trata de elevar la calidad de la educación en el Perú. Se promueve tanto la mejora del desempeño de los estudiantes, así como las capacidades de los profesores y los elementos que determinan su ingreso y retención en la carrera docente, como son el desarrollo profesional, el reconocimiento social y el otorgamiento de los estímulos y retribuciones adecuadas.

4. DESCRIPCIÓN DE LA REFORMA

A continuación, se presentan los principales elementos constitutivos de la Reforma Magisterial. En particular, se describen: i) los principios que sustentan la reforma, ii) los procesos clave de la Reforma, y una descripción de las principales características del ingreso, ascenso, permanencia y acceso a cargos.

4.1 Principios

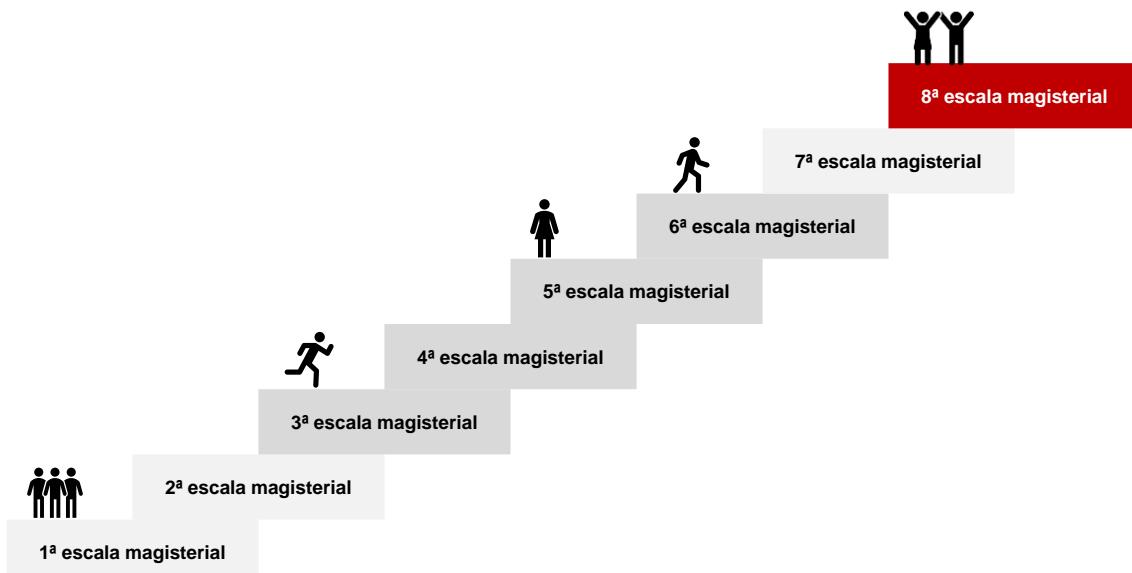
La Reforma establece cuatro principios que sustentan el nuevo régimen laboral del magisterio público.

- **Principio de legalidad:** La Constitución Política del Perú, la Ley 28044 (Ley General de Educación), La Reforma y sus reglamentos enmarcan los derechos y obligaciones que genera el ejercicio de la profesión docente.
- **Principio de probidad ética pública:** La actuación del profesor está sujeta a lo establecido en la Constitución, la Ley del Código de Ética de la Función Pública y La Reforma.
- **Principio de mérito y capacidad:** El mérito y la capacidad de los profesores son los criterios principales por lo que se determinan el ingreso, la permanencia, las mejoras remunerativas y los ascensos en la carrera magisterial.
- **Principio del derecho laboral:** Las relaciones de trabajo deben asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos en la Constitución y la interpretación favorable al trabajador.

4.2 Procesos principales de la Reforma

El objetivo central de la Reforma Magisterial es la reorganización y mejoramiento de la Carrera Pública Magisterial. Para ello, organiza la labor docente en escalas magisteriales y establece mecanismos de acceso, evaluación de desempeño, ascenso y acceso a cargos de responsabilidad dentro de esta. La Reforma establece ocho escalas en la Carrera Pública Magisterial y cuatro procesos de evaluación distintos. (ver Figura 7).

Figura 7. Escalas y evaluaciones de la Carrera Pública Magisterial



Fuente: Ley N° 29944. Elaboración: APOYO Consultoría.

Como se ha mencionado anteriormente, La Reforma establece mecanismos a través de los cuales los docentes pueden acreditar sus capacidades y ser reconocidos por ello. Estos se organizan principalmente en cuatro procesos de evaluación, mencionados a continuación:

- **Evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial:** Proceso por el cual los docentes son nombrados en la primera escala de la Carrera Pública Magisterial. Se describirá a profundidad en la sección 4.3.
- **Evaluación para el ascenso:** Proceso por el cual se evalúan las competencias de los docentes con el objetivo de ascender en las escalas magisteriales. Estas evaluaciones promueven el reconocimiento social y profesional de los profesores basados en su desempeño y méritos. Se describirá a profundidad en la sección 4.4.
- **Evaluación para el acceso a cargos:** Proceso por el cual se evalúa a los docentes para el acceso a cargos de desempeño laboral de la Carrera Pública Magisterial. Este proceso tiene por objetivo generar las condiciones para la especialización y diversificación del profesor. Además, busca incentivar el desarrollo del servicio educativo en funciones complementarias a la docencia en aula y conceder el acceso de estos cargos de responsabilidad a partir de criterios técnicamente sustentados. Se describirá a profundidad la sección 4.5.
- **Evaluación de desempeño docente:** Proceso por el cual se evalúa o comprueba el grado de desarrollo de las competencias de los docentes e identifica las necesidades de formación en servicio del profesor. Esta evaluación es obligatoria y, determina la permanencia de los profesores en la Carrera Pública Magisterial. Se describirá a profundidad en la sección 4.6.
- **Contratación de docentes:** Proceso separado a la Reforma a través del cual las plazas no llenadas en los concursos de ingresos son llenadas. La finalidad de este proceso es la contratación temporal de profesores, que no se encuentran

dentro de la Carrera Pública Magisterial, para que estos presten sus servicios en el sistema público educativo. Aunque no forma parte de la Reforma, los docentes deben normalmente rendir la PUN para ser contratados por la modalidad regular de este proceso, descrito a profundidad en la sección 4.7.

Los concursos de ingreso, ascenso y acceso a cargos tienen dos etapas de evaluación. La primera etapa es realizada a nivel nacional mientras que la segunda se lleva a cabo de forma descentralizada. Estos procesos de evaluación serán descritos con mayor detalle en las subsecciones 4.3, 4.4 y 4.5 respectivamente.

Los docentes que no ingresan a la Carrera Pública Magisterial pueden desempeñarse excepcionalmente en el sistema público de educación a través de la contratación docente y no forman parte de la Carrera Pública Magisterial. La contratación de profesores se hace principalmente a través de los resultados de la Prueba Única Nacional que tiene como finalidad cubrir las plazas no ocupadas por docentes nombrados. Más adelante, en la sección 4.7, se detalla el proceso de contratación y la existencia de mecanismos como la contratación directa.

Cabe mencionar que cada escala magisterial posee nivel de remuneración distinto, el cual es determinado a partir de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM). Además, los docentes pueden recibir asignaciones adicionales de acuerdo con características del cargo que desempeñan. Estas asignaciones pueden variar de acuerdo con diferentes características de la posición del docente como, por ejemplo, el ejercicio de cargos de responsabilidad, la ubicación o el tipo de IE.

Estos incentivos monetarios, y otros no monetarios fueron establecidos por La Reforma para premiar la labor docente, así como con el objetivo de fomentar la mejora continua del profesorado y la incorporación de nuevos docentes a la Carrera Pública Magisterial. Esto conceptos serán abordados a detalle en la sección 5.

4.3 Evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial

Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial tiene como objetivo garantizar el nombramiento de docentes calificados.

El proceso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial está condicionado a la aprobación del concurso de ingreso. Para participar en este, los docentes deben cumplir con los siguientes requisitos generales⁴:

- El profesor debe estar debidamente colegiado en el Colegio de Profesores del Perú o alguna filial regional.
- Poseer título de profesor o de licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior.

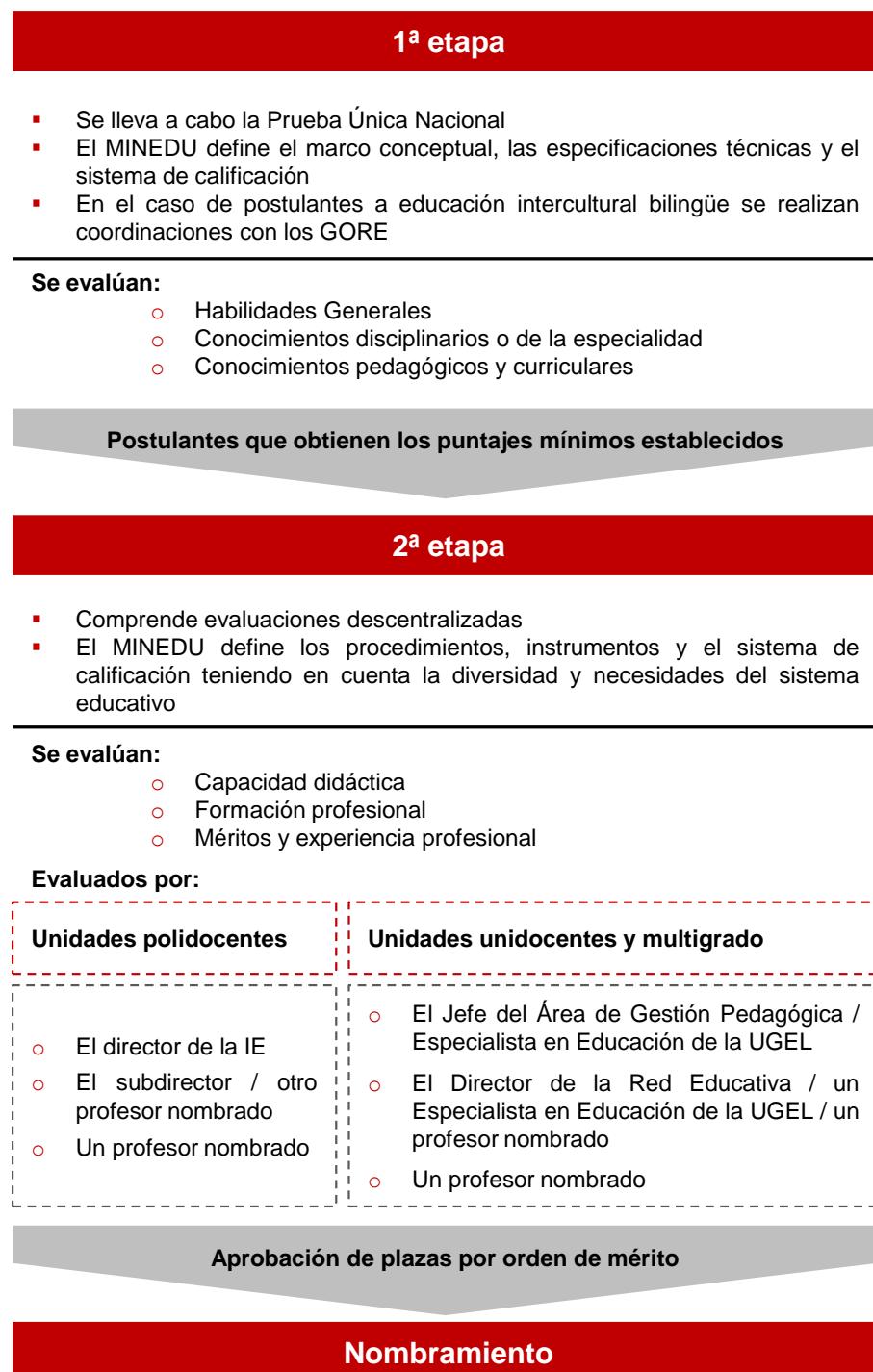
4 En el caso de postular a una plaza ubicada en zona de frontera, el postulante debe ser peruano de nacimiento. En el caso en el que se desee postular a un área curricular de Educación Religiosa, el postulante debe tener la aprobación de la autoridad eclesiástica. En el caso de postular a una plaza en una IIIE pública de gestión directa por autoridades de otros sectores del Estado o IIIE de gestión privada por convenio, el postulante debe contar con la carta de aceptación del gestor de la IE. Finalmente, Para postular a una plaza en una IIIE de Educación Intercultural Bilingüe, el postulante debe acreditar el dominio exigido de forma oral y escrita en la lengua originaria de los educandos y conocer la cultura local, además de estar inscrito en el Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias.

- Gozar de buena salud física y mental que permita ejercer la docencia.
- No haber sido condenado por delito doloso.
- No haber sido condenado ni estar incursa en el delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad sexual, delitos de corrupción de funcionarios y/o delitos de tráfico de drogas; ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos.
- No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.

La Reforma establece que los concursos de nombramiento se realizarán cada dos años; sin embargo, en la práctica no se ha dado de ese modo debido a autorizaciones extraordinarias que permiten la realización de ellas con periodicidad anual (Ley 30747). Al momento de realización del informe, estas autorizaciones excepcionales se realizarán hasta el año 2022.

Desde la implementación de la Reforma hasta el 2021, el concurso de nombramiento estaba compuesto por dos etapas facultativas y eliminatorias, la primera a nivel nacional y la segunda descentralizada, las cuales se abordan en la Figura 8.

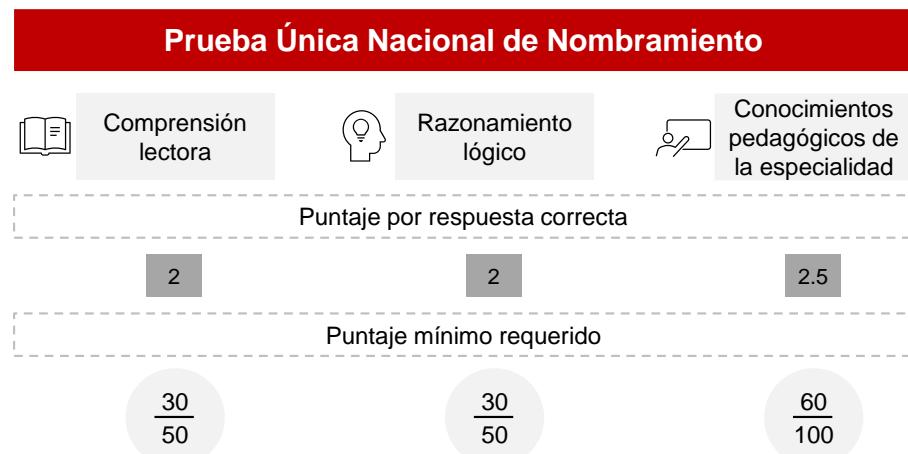
Figura 8. Proceso del concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial



Nota: En la Prueba Única Nacional los docentes son evaluados en el área de Comprensión Lectora, Razonamiento Lógico y Conocimientos pedagógicos de la especialidad, y deben alcanzar los puntajes mínimos por cada subprueba para clasificar. Fuente: Reglamento de la Ley N° 29944. Elaboración: APOYO Consultoría.

La primera etapa del concurso de nombramiento comprende la etapa nacional y para su aprobación requiere que el profesor supere la Prueba Única Nacional. La Prueba Única Nacional está compuesta por tres subpruebas: (i) comprensión lectora, (ii) razonamiento lógico y (iii) conocimientos pedagógicos de la especialidad. Los componentes de la Prueba Única Nacional de Nombramiento se muestran en la Figura 9.

Figura 9. Etapa Nacional del Concurso de Nombramiento



- La prueba se divide de acuerdo a la plaza a la que se quiera acceder:

Educación Básica Regular	
■ Inicial	■ Secundaria Educación Física
■ Primaria Educación Física	■ Secundaria Educación Religiosa
■ Primaria Innovación Pedagógica	■ Secundaria Inglés
■ Primaria	■ Secundaria Innovación Pedagógica
■ Secundaria Arte y Cultura	■ Secundaria Matemática
■ Secundaria Ciencia y Tecnología	■ Secundaria Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica
■ Secundaria Ciencias Sociales	■ Secundaria Educación para el Trabajo
■ Secundaria Comunicación	
Educación Básica Alternativa	
■ Inicial e Intermedio	■ Avanzado Inglés
■ Avanzado Educación Física	■ Avanzado Matemática
■ Avanzado Arte y Cultura	■ Avanzado Desarrollo Personal y Ciudadano
■ Avanzado Ciencia, Tecnología y Salud	■ Secundaria Educación para el Trabajo
■ Avanzado Comunicación	
■ Avanzado Educación Religiosa	
Educación Básica Especial	

Nota: La prueba tiene una duración máxima de 4 horas y 30 minutos.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La segunda etapa del concurso se realizaba de manera descentralizada a los postulantes que han obtenido los puntajes mínimos establecidos en las tres subpruebas de la etapa nacional. Culminado la primera etapa, MINEDU listaba las plazas disponibles en el territorio para que los docentes que superaron el puntaje mínimo seleccionen las plazas de su preferencia en una única región y en el mismo grupo de inscripción elegido.

En la segunda etapa se evalúa la competencia pedagógica y la trayectoria profesional de los postulantes por el comité de evaluación en el caso de las IIEE multidocente o por la UGEL en el caso de plazas unidocente o multigrado. El proceso se expone en la siguiente figura.

Figura 10. Etapa Descentralizada del Concurso de Nombramiento

Prueba Descentralizada		
Competencia Pedagógica		Trayectoria profesional
Observación de Aula	Entrevista	Valoración de la trayectoria profesional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Involucra activamente a los estudiantes ▪ Promueve el razonamiento, creatividad y pensamiento crítico ▪ Evalúa el progreso de los aprendizajes para retroalimentar a los estudiantes y adecuar la enseñanza ▪ Propicia un ambiente de respeto y proximidad ▪ Regula positivamente el comportamiento de los estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afinidad con el Proyecto Educativo Institucional de la IE ▪ Compromiso con su profesión docente <p>El MINEDU proporciona una guía de entrevistas que debe ser tomada como modelo y adaptada por las IE para ajustarse a sus características.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación Académica y Profesional (8 pts.) ▪ Reconocimientos (6 pts.) ▪ Experiencia laboral (11 pts.)
<div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; text-align: center;"> Puntaje mínimo requerido </div>		Puntaje máximo
$\frac{30}{50}$	25	25

Nota: Se tomó como referencia el proceso del año 2020, los postulantes acreditados como “deportistas calificados de alto nivel” reciben una bonificación de entre 4% y 20% en Valoración de la Trayectoria Profesional. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En la prueba descentralizada se evalúan cinco desempeños dentro de la subprueba de observación de aula, y estos a su vez son evaluados siguiendo una rúbrica que clasifica la actuación del docente en cuatro niveles (en el caso de IIEE de EBR y EBA). Las rúbricas para el componente de observación de aula son formuladas por el MINEDU, pero la calificación queda a discreción de los comités de evaluación formados durante cada proceso de evaluación.

El comité de evaluación para ingreso a la Carrera Pública Magisterial está conformado por:

- El director de la IE
- El subdirector (o en su defecto otro profesor nombrado del mismo nivel o modalidad del evaluado)
- Un profesor nombrado del mismo nivel o modalidad del candidato evaluado

En el caso de IIEE unidocentes o multigrado el comité de evaluación está conformado por;

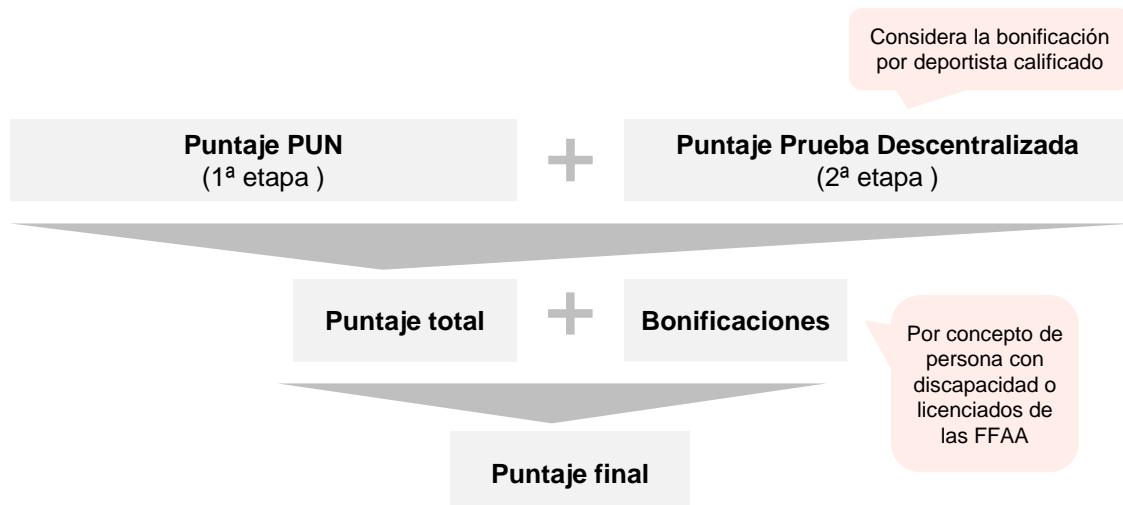
- El Jefe de Área de Gestión Pedagógica (o su representante o un Especialista en Educación de la UGEL del mismo nivel o modalidad)
- El Director de la Red Educativa (o un Especialista en Educación de la UGEL del mismo nivel o modalidad)

- Un profesor nombrado del mismo nivel o modalidad del candidato evaluado

Los otros dos subcomponentes de la prueba descentralizada son también evaluados por el mismo comité. En el caso de la entrevista, se evalúa la idoneidad del candidato para adaptarse al proyecto de la IE y su compromiso como docente, mientras que en la valoración de la trayectoria profesional se califica mediante criterios objetivos validados por la información provista por el candidato a través de una lista de chequeos.

Al puntaje obtenido en la prueba descentralizada se le asigna una bonificación en caso el caso de que el postulante sea un deportista calificado de alto nivel.⁵ El puntaje total es obtenido sumando el puntaje de la PUN (primera etapa) y el puntaje final de la etapa descentralizada; y para obtener el puntaje final se le agregan las bonificaciones⁶ por discapacidad o licenciamiento de FFAA en caso corresponda, tal se muestra en la Figura 11.

Figura 11. Cálculo del puntaje final en la evaluación de ingreso



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En cada convocatoria, ingresan a la Carrera Pública Magisterial los profesores que alcancen una plaza vacante, asignadas en orden de mérito. La cantidad y características de dichas plazas son formuladas a nivel de cada IE, determinadas por cada UGEL y consolidadas por sus respectivos Gobiernos Regionales.

Luego de haber aprobado la PUN, los docentes son presentados con las plazas disponibles para el nombramiento y estos deben escoger las plazas a las que quieren postular y su orden de preferencia. Luego de realizar esto a través del portal del MINEDU, los docentes son asignados a las IIEE para rendir la prueba descentralizada según un criterio de asignación que toma la PUN como principal criterio. Los candidatos son ordenados por región de acuerdo con el puntaje alcanzado en la PUN, siguiendo los criterios de desempate establecidos. Luego de realizado el ordenamiento, los candidatos son asignados a las IIEE de su preferencia en caso estas se encuentren

5 Estas bonificaciones pueden comprender entre el 4% y 20% del puntaje obtenido en la etapa descentralizada.

6 Las bonificaciones son del 15% o 10% del puntaje total en el caso de personas con discapacidad o licenciados de las FFAA respectivamente

disponibles para realizar la etapa descentralizada. Cada IE puede realizar la evaluación descentralizada para alrededor de 6 docentes.

Si luego de esta primera asignación de plazas hubiera postulantes que han obtenido el puntaje mínimo en la etapa descentralizada y que no alcanzaron una plaza de nombramiento, se lleva a cabo una etapa excepcional. En esta, los postulantes deben escoger plazas en la DRE o UGEL de su preferencia en la que queden plazas vacantes en el grupo de inscripción en el que rindieron la Prueba Única Nacional. Luego son asignados según sus resultados por orden de mérito. Finalmente, el MINEDU publica los resultados finales del proceso de nombramiento.

Los profesores que ingresan a la primera escala de la Carrera Pública Magisterial con menos de dos años en la docencia pública o sin experiencia previa, ingresan a un programa de inducción.⁷ Este programa tiene como finalidad fortalecer sus competencias profesionales y personales, promover su compromiso y facilitar su inserción laboral. La ejecución del programa se hace a través de profesores mentores, los cuales son designados mediante concurso entre profesores de la tercera escala magisterial.⁸

En caso finalicen todas las etapas del concurso y se mantengan algunas plazas vacantes, el comité de evaluación declara a dichas plazas como desiertas. Estas pasan a ser adjudicadas por contrato, mediante el proceso descrito en la subsección 4.7.

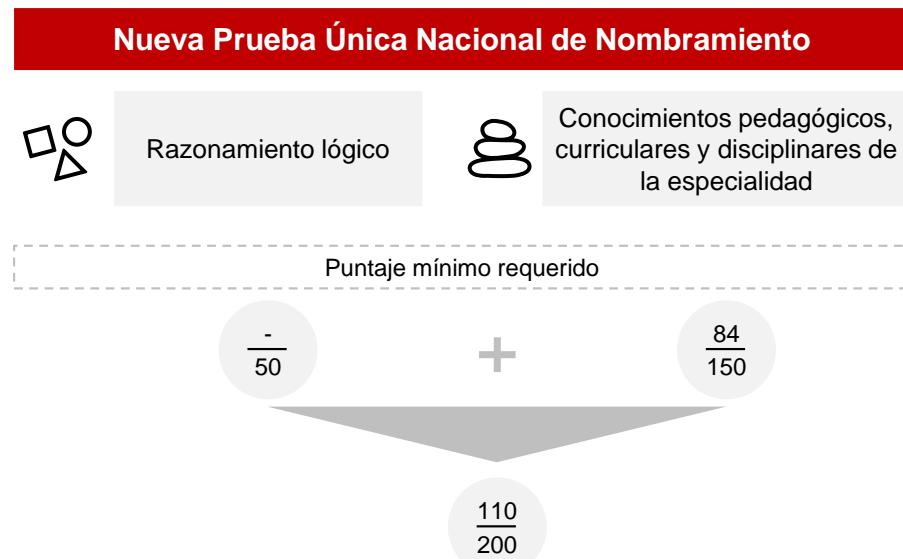
A partir del 2022, algunos componentes de la estructura de la evaluación de ingreso a la CPM han sido modificados, tanto en la etapa de la PUN como de la prueba descentralizada.

Actualmente, la PUN ha sido resumida en la evaluación de dos componentes: (i) habilidades generales y, (ii) conocimientos pedagógicos, curriculares y disciplinares. Un resumen de la estructura de la nueva etapa nacional del concurso de nombramiento es mostrado en la Figura 12. Por un lado, las pruebas de comprensión lectora y de razonamiento lógico han sido agrupadas en el componente de conocimientos generales que ahora no cuenta con un puntaje mínimo de aprobación. Por el otro lado, se le ha dado mayor importancia al componente de conocimientos pedagógicos, que ahora comprende el 75% de la PUN, mientras que antes representaba el 50%.

7 Duración no mayor a seis meses.

8 Pueden pertenecer a la misma IIEE o a otra IIEE de la misma UGEL que el ingresante.

Figura 12. Nueva Etapa Nacional del Concurso de Nombramiento⁹



Nota: La prueba tiene una duración máxima de tres horas y cuarenta y cinco minutos.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

De igual manera, se han realizado modificaciones a la etapa descentralizada. Entre los cambios identificados, se observa que el componente de trayectoria profesional ha aumentado su peso respecto a la entrevista personal, cuyo puntaje se ha reducido en 60%. Es importante mencionar que el principal cambio se debe al aumento de los puntajes otorgados por estudios de diplomados, especialización o mejora continua. Asimismo, la valoración de los años de experiencia ha sido más que triplicada. Los años de experiencia son valorados hasta un máximo de 16 años, mientras que el máximo era 5. Además, se han eliminado algunos componentes que antes se puntuaban como los años de prácticas realizados en los últimos años de formación docente y el hecho de haber pertenecido al tercio superior en los años de pregrado. El resumen de la etapa descentralizada actual se puede observar en la Figura 13.

El proceso de la determinación de las evaluaciones descentralizadas ha sido también modificado en este proceso de ingreso. Luego de rendir la PUN, los docentes aprobados deben seleccionar el departamento y UGEL (es) de su preferencia para ser evaluados en la etapa descentralizada. Luego de la asignación inicial realizada por el MINEDU, los candidatos son evaluados por un único comité de evaluación, que además acredita su trayectoria profesional y credenciales académicas. Luego de este proceso, los resultados de la etapa descentralizada son sumados, además de las bonificaciones correspondientes al puntaje final del candidato. Finalmente, las plazas disponibles son publicadas, y los docentes deben escoger un mínimo de 20 plazas disponibles en el departamento. Los candidatos son luego asignados de acuerdo con su puntaje total a las plazas seleccionadas tomando en cuenta sus preferencias y consecuentemente nombrados dentro de la Carrera Pública Magisterial.

⁹ El nuevo formato de evaluación es establecido en la Resolución Viceministerial N° 00081-2022-MINEDU y entran en vigencia desde el concurso de nombramiento el 2022, cuyas inscripciones iniciaron en julio del 2022.

Figura 13. Nueva Etapa Descentralizada del Concurso de Nombramiento

Nueva Prueba Descentralizada		
Competencia Pedagógica		Trayectoria profesional
Observación de Aula	Entrevista	Valoración de la trayectoria profesional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Involucra activamente a los estudiantes ▪ Promueve el razonamiento, creatividad y pensamiento crítico ▪ Evalúa el progreso de los aprendizajes para retroalimentar a los estudiantes y adecuar la enseñanza ▪ Propicia un ambiente de respeto y proximidad ▪ Regula positivamente el comportamiento de los estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perfil del postulante para participar en la gestión de la IE ▪ Compromiso con su profesión docente <p>El MINEDU proporciona una guía de entrevistas que debe ser tomada como modelo y adaptada por las IE para ajustarse a sus características.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación Académica y Profesional (11 pts.) ▪ Reconocimientos (7 pts.) ▪ Experiencia laboral (22 pts.)
Puntaje mínimo requerido	Puntaje máximo	
$\frac{30}{50}$	10	40

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Las principales diferencias entre el concurso de nombramiento previo y posterior al 2022 son resumidas en la siguiente tabla.

Tabla 4. Principales cambios en el Concurso de Nombramiento

Cambio	Concurso de Nombramiento previo al 2022	Concurso de Nombramiento posterior al 2022
PUN		
Cantidad de componentes en la PUN	i) Comprensión Lectora ii) Razonamiento lógico iii) Conocimientos pedagógicos	i) Habilidades generales ii) Conocimientos pedagógicos, curriculares y disciplinarias
Puntaje mínimo de por componente	i) C. Lectora: 30 pts. ii) R. Lógico: 30 pts. iii) C. Pedagógicos: 60 pts. (24 preguntas)	i) H. Generales: No tiene mínimo ii) C. Pedagógicos: 84 pts. (28 preguntas)
Peso del componente de conocimientos de la especialidad	50% de la PUN	75% de la PUN
Duración de la PUN	4 horas y 30 minutos	3 horas y 45 minutos
Evaluación descentralizada		
Puntaje de la entrevista	25 pts.	10 pts.
Puntajes por diplomados y especializaciones	N.A.	La realización de programas de especialización, mejora continua o actualización brindados por universidades, institutos, escuelas, Minedu, DRE o UGEL en los últimos 5 años otorgan 2 puntos. Los cursos con 1 crédito o 32 horas otorgan 1 punto.
Reconocimiento por buen desempeño académico	Los estudiantes del tercio superior en sus estudios de pregrado obtienen 3 puntos	Se elimina este criterio
Años de experiencia reconocidos y puntajes máximos	i) 2 puntos por cada año en una IE de EBR hasta un máximo de 5 puntos ii) Se reconocen las prácticas realizadas en el último año de pregrado en educación	i) 1 punto por cada año lectivo en una IE de EBR hasta un máximo de 16 puntos ii) No se reconocen las prácticas realizadas en el pregrado
Bonificaciones por experiencia en frontera, VRAEM o zonas rurales	2 puntos si el docente ha dictado por lo menos un año lectivo en una IE con estas características	1 punto por año (hasta 2 puntos) dictado en una IE con estas características

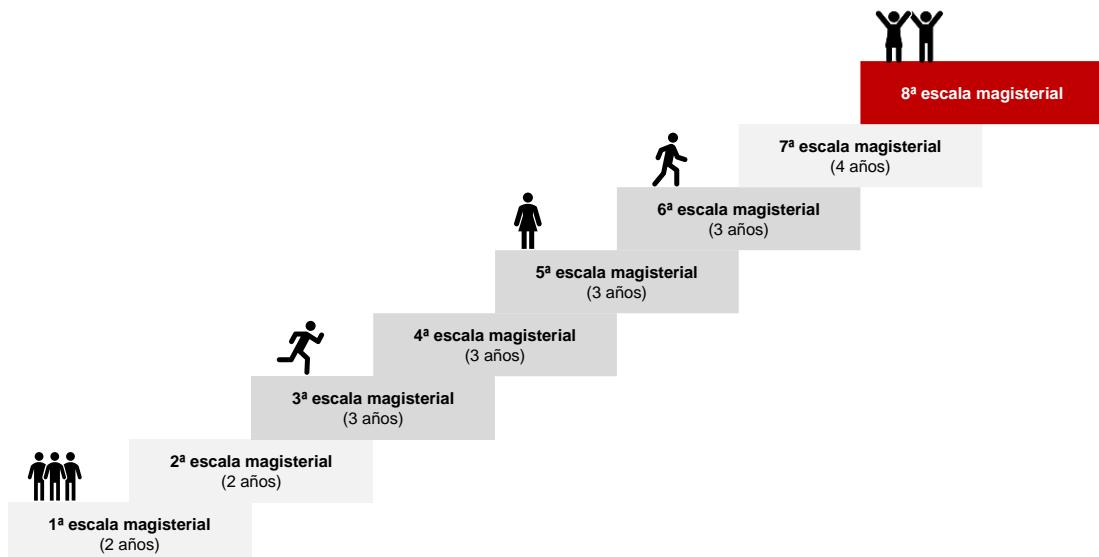
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

4.4 Evaluación para el ascenso

La Reforma plantea al ascenso como el mecanismo de progresión entre las escalas magisteriales y tienen como objetivo promover el reconocimiento social y profesional de los docentes de acuerdo con criterios basados en el mérito y el buen desempeño. Los ascensos otorgan una mejora remunerativa de acuerdo con la escala magisterial a la que se accede.

Para poder participar en la evaluación de ascenso se debe haber cumplido con el tiempo de permanencia obligatorio en la escala magisterial en la que se encuentra y haber aprobado la evaluación de desempeño previa a la evaluación de ascenso a la que se participa. El tiempo mínimo de permanencia por escala magisterial es expuesto en la Figura 14.

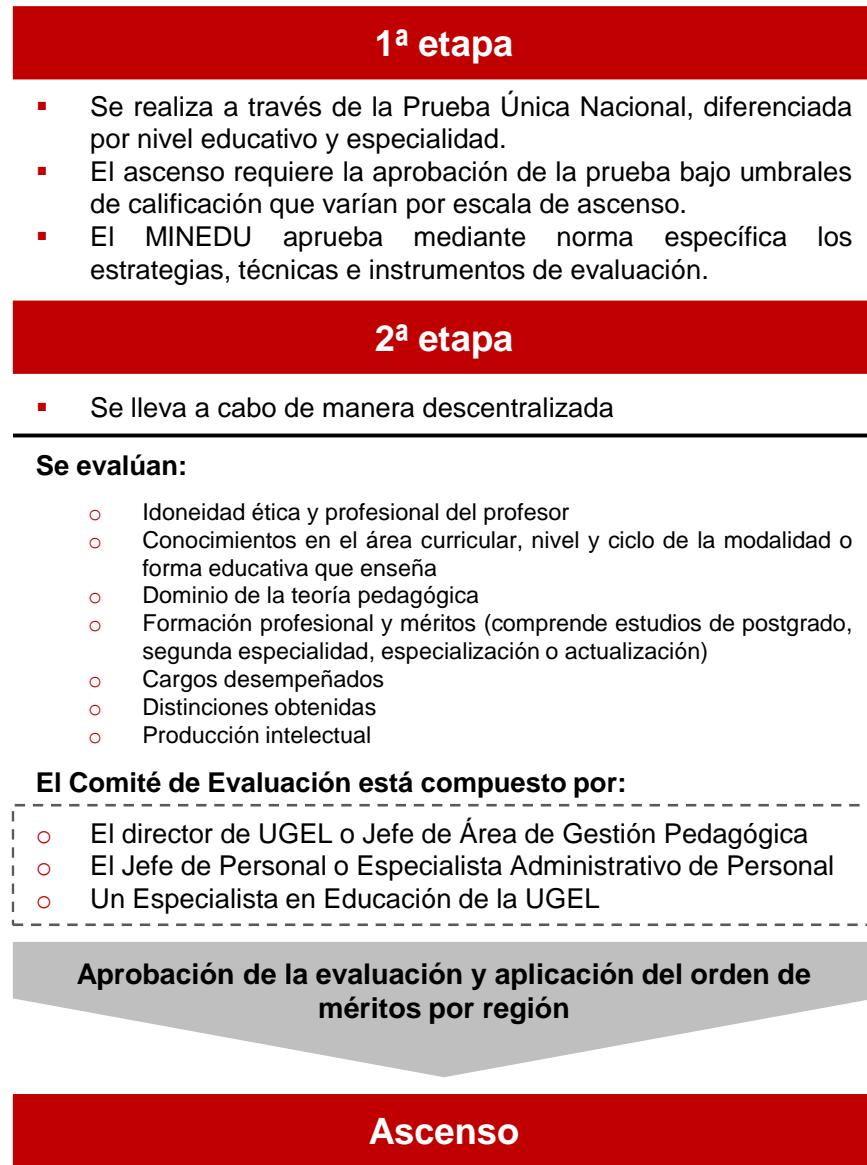
Figura 14. Tiempo mínimo de permanencia por escala magisterial



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Al igual que proceso de nombramiento de docentes, el proceso de evaluación de ascenso consta de dos etapas, la primera realizada a nivel nacional y la segunda de manera descentralizada, detalladas en la Figura 15.

Figura 15. Proceso de evaluación de ascenso



Fuente: Reglamento de la Ley N° 29944. Elaboración: APOYO Consultoría.

En la primera etapa, se realiza la Prueba Única Nacional, sin embargo, a diferencia de la del concurso de nombramiento, esta se concentra en los conocimientos pedagógicos de la especialidad y cuenta con puntajes mínimos diferenciados por la escala magisterial a la que se aplica, lo cual se desarrolla con mayor detalle en la Figura 16.

Figura 16. Etapa Nacional de la evaluación de ascenso

Prueba Única Nacional de Ascenso	
Puntaje mínimo requerido	
2^a escala	54 pts.
3^a escala	57 pts.
4^a escala	60 pts.
5^a escala	63 pts.
6^a escala	66 pts.
7^a escala	69 pts.
8^a escala	69 pts.

Puntaje por respuesta correcta:
1.5 pts.
Puntaje máximo:
90 pts.

- La prueba se divide de acuerdo a la plaza a la que se quiera acceder:

Educación Básica Regular	
▪ Inicial	▪ Secundaria Educación Física
▪ Primaria Educación Física	▪ Secundaria Educación Religiosa
▪ Primaria Innovación Pedagógica	▪ Secundaria Inglés
▪ Primaria	▪ Secundaria Innovación Pedagógica
▪ Secundaria Arte y Cultura	▪ Secundaria Matemática
▪ Secundaria Ciencia y Tecnología	▪ Secundaria Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica
▪ Secundaria Ciencias Sociales	▪ Secundaria Educación para el Trabajo
▪ Secundaria Comunicación	
Educación Básica Alternativa	
▪ Inicial e Intermedio	▪ Avanzado Educación para el Trabajo
▪ Avanzado Comunicación Integral	▪ Avanzado Educación Religiosa
▪ Avanzado Ciencia, Tecnología y Salud	▪ Avanzado Idioma Extranjero (Inglés)
▪ Avanzado Educación Física	▪ Avanzado Matemática
▪ Avanzado Comunicación	▪ Avanzado, Desarrollo Personal y Ciudadano
▪ Avanzado Arte y Cultura	
Educación Básica Especial	

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Luego de realizada la Prueba Única Nacional, las plazas disponibles correspondientes a cada grupo de inscripción y escala propuesta son publicadas por el MINEDU. Los postulantes que alcanzaron los puntajes mínimos establecidos escogen la plaza de su preferencia y pasan a la siguiente etapa del concurso.

La segunda etapa del concurso, realizada de forma descentralizada, es tomada por los postulantes que obtuvieron un puntaje aprobatorio para la escala magisterial a la que aplicaban. Esta fase es evaluada por los comités de evaluación a cargo de las respectivas UGEL. Un resumen del proceso para el año 2021 se muestra en la Figura 17.

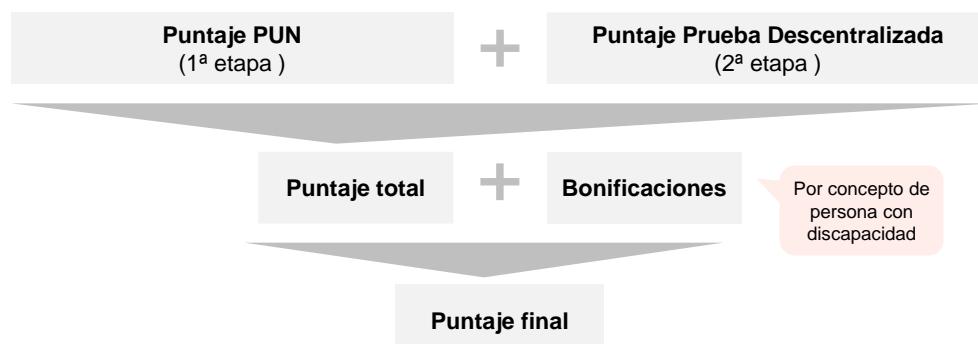
Figura 17. Etapa Descentralizada del Concurso de Ascenso



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los resultados de esta fase son sumados a los de la Prueba Única Nacional, y en caso de ser elegible para recibir la bonificación por discapacidad, se adiciona al puntaje total de forma proporcional.¹⁰

Figura 18. Cálculo del puntaje final en la evaluación de ascenso



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La asignación de las plazas es realizada por el MINEDU en orden de mérito hasta que se cubra la totalidad de plazas de ascenso de acuerdo con la región y al grupo de inscripción seleccionado por los docentes antes de iniciada la fase descentralizada. En caso de empates, la asignación es determinada por el mayor puntaje en la Prueba Única Nacional, en el rubro de “Formación Académica y Profesional”, “Experiencia Profesional” o el mayor grado educativo alcanzado, respectivamente.

¹⁰ Las bonificaciones son del 15% del puntaje total en el caso de que el postulante sea una persona con discapacidad.

En caso de que aún resten plazas vacantes por asignar, se realiza una fase excepcional a nivel nacional. El MINEDU asigna las plazas en orden de mérito a nivel nacional según el puntaje final hasta la cobertura total posible de las plazas. En caso de existir empates se resuelven empleando los mismos criterios descritos anteriormente en la fase descentralizada.

4.5 Evaluación para el acceso a cargos

El proceso de evaluación para acceso a cargos posibilita el desarrollo de los profesores en actividades distintas a la enseñanza en aulas. El MINEDU, en coordinación con los Gobiernos Regionales, convoca cada dos años a concursos para el acceso a cargos en una o más áreas de desempeño laboral. En este proceso se evalúan las competencias personales y profesionales requeridas para el cargo aprobadas por el MINEDU.

Los requisitos generales para postular a los cargos de director, subdirector, Director de Gestión Pedagógica, Jefe de Gestión Pedagógica o Especialistas en Educación son los siguientes:¹¹

- No registrar antecedentes penales o judiciales al momento de postular.
- No registrar sanciones ni limitaciones para el ejercicio de la profesión docente.
- No tener sanción vigente en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD).
- No tener en curso una sanción administrativa de suspensión o cese temporal en el cargo.
- No haber sido condenado por los delitos señalados en la Ley N° 29988 que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas.

Asimismo, existen requisitos específicos para el cargo al cual se desea aplicar. Estos se presentan en la Figura 19.

¹¹ El proceso de acceso a los cargos de directores, subdirectores y especialistas en educación está basado en el proceso realizado el 2018, mientras que para los directores y jefes de gestión pedagógica al proceso realizado el 2016. En el caso de Directores de UGEL el proceso de 2020 fue la fuente de información.

Figura 19. Requisitos específicos para el acceso a cargos

Cargo	Requisitos específicos
Director y subdirector	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el caso de IE EIB, el postulante debe figurar en el Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias y dominar la lengua originaria de la IE EIB a la que postula. ▪ En el caso de IE de gestión privada por convenio, el postulante debe contar con la propuesta del gestor correspondiente. ▪ En el caso de IE de EBA, el postulante debe acreditar una experiencia no menor a dos años lectivos como docente de aula en IE públicas en la modalidad de EBA. ▪ El postulante debe encontrarse, como mínimo, en la tercera escala magisterial.
Especialista en Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En el caso de IE EIB, el postulante debe figurar en el Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias y dominar la lengua originaria de la IE EIB a la que postula. ▪ El postulante debe encontrarse, como mínimo, en la tercera escala magisterial.
Directores y Jefes de Gestión Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acreditar formación especializada (mínimo 200 horas en los últimos cinco años) o estudios de segunda especialidad o de posgrado relacionados con las funciones del cargo al que se postula. ▪ El postulante debe encontrarse, como mínimo, en la cuarta escala magisterial.
Director de una UGEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contar con algún curso de especialización o diplomado en Gestión Pública o Gestión Educativa. ▪ El postulante debe encontrarse, como mínimo, en la quinta escala magisterial.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría

Asimismo, el diseño de la Carrera Pública Magisterial establece una serie de características y competencias esperadas para los docentes que van a acceder a estos cargos, más allá de los requisitos administrativos. Un resumen de las competencias por tipo de cargo es expuesto en la Figura 20.

Figura 20. Perfiles y competencias para el acceso a cargos

Cargo	Competencias
Director de IE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conducir de manera participativa la planificación institucional, orientándola hacia el logro de las metas de aprendizaje ▪ Promover y sostener la participación democrática de los diversos actores de la IE y la comunidad educativa, además de un clima escolar basado en respeto, colaboración y el reconocimiento de la diversidad ▪ Favorecer condiciones operativas que aseguren aprendizajes de calidad ▪ Liderar procesos de evaluación de la gestión educativa y de rendición de cuentas ▪ Promover y liderar la comunidad de aprendizaje con los docentes de su IE y orientarla a mejorar la práctica pedagógica ▪ Gestionar la calidad de los procesos pedagógicos en su IE a través de acompañamiento sistemático y reflexión conjunta
Subdirector de IE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizar y elaborar el diagnóstico y formular objetivos, metas y actividades en su IE ▪ Monitorear el proceso de enseñanza y acompañar a los docentes ▪ Organizar y promover espacios y mecanismos de trabajo colaborativo ▪ Analizar y sistematizar resultados y logros de los estudiantes ▪ Orientar y acompañar al equipo docente ▪ Identificar oportunidades y acciones de formación continua de los docentes ▪ Identificar recursos necesarios para mantener buenas condiciones operativas ▪ Promover acciones para garantizar el bienestar de la comunidad educativa ▪ Organizar y conducir espacios de participación con las familias, miembros de la IE y otros actores de la comunidad ▪ Consolidar los principales aspectos de la gestión pedagógica para fortalecer la transparencia y toma de decisiones institucionales
Especialista en Educación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proponer y diseñar estrategias y actividades para coadyuvar el logro de los aprendizajes ▪ Realizar acciones de soporte para mejorar la calidad del servicio educativo ▪ Monitorear, evaluar y brindar asistencia técnica para mejorar la calidad del servicio educativo ▪ Diagnosticar la situación de los procesos pedagógicos y de gestión de las IE ▪ Diseñar y desarrollar métodos para contribuir al logro de aprendizajes
Directores y Jefes de Gestión Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y participar en la formulación del Proyecto Educativo Regional ▪ Analizar los resultados de las evaluaciones del proceso de enseñanza en su jurisdicción ▪ Conducir el monitoreo e evaluación del servicio educativo en su jurisdicción ▪ Gestionar los proyectos de investigación en innovación pedagógica ▪ Formular e implementar el plan pedagógico y operativo del área a su cargo
Director de una UGEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervisar la formulación del Proyecto Educativo Local ▪ Dirigir el proceso de planeamiento estratégico, operativo y presupuestal de la UGEL ▪ Coordinar y supervisar el diagnóstico de la situación del servicio educativo en su jurisdicción ▪ Supervisar la evaluación del proceso de enseñanza en las IE de su jurisdicción ▪ Gestionar los recursos para la provisión del servicio educativo y el logro de aprendizajes

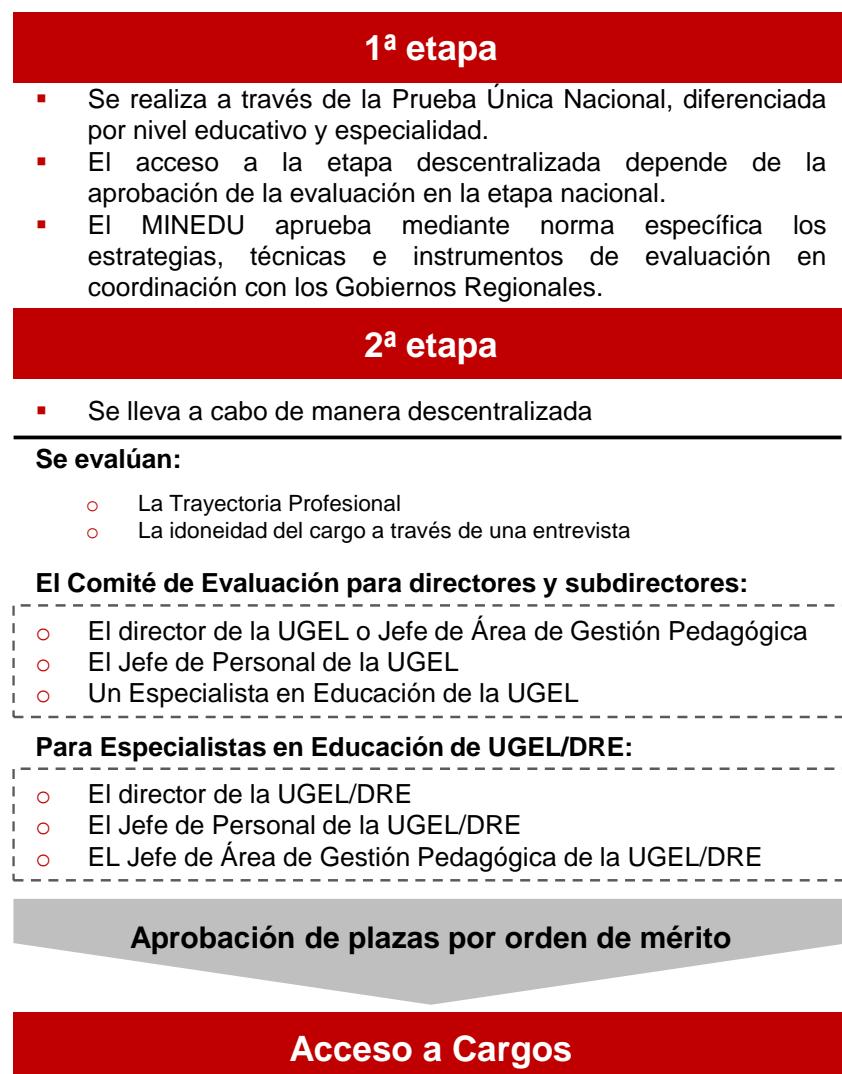
Nota: Las competencias descritas hacen referencias a los perfiles expuestos en las Resoluciones Viceministeriales N° 093-2021-MINEDU y N° 223-2021-MINEDU.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

a. Acceso a cargos de directores, subdirector y Especialista en Educación:

Los procesos de acceso a cargos de director, subdirector y Especialista en Educación cuentan con dos etapas, la primera realizada a nivel nacional y la segunda de manera descentralizada. La Figura 21 muestra un resumen de dichos procesos.

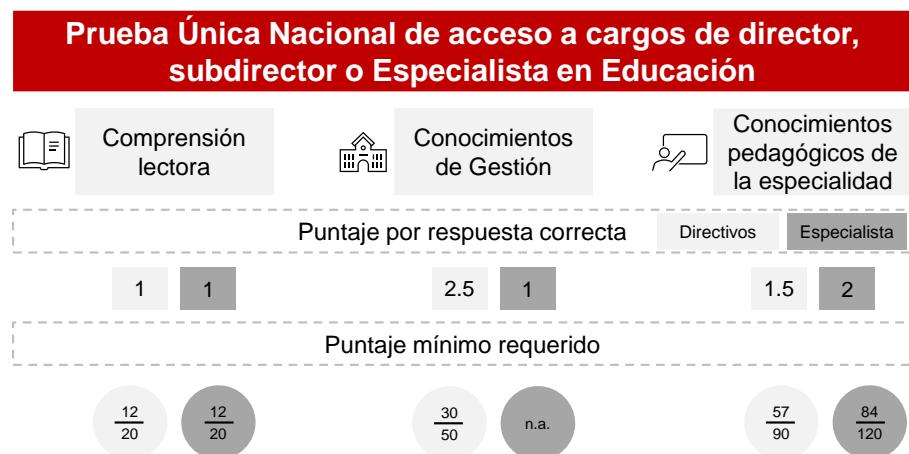
Figura 21. Proceso del Concurso de acceso a cargos de director, subdirector y Especialista en Educación



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Al igual que en los procesos de ascenso y de acceso a la Carrera Pública Magisterial, en la primera etapa del concurso de acceso a cargos, los postulantes rinden una Prueba Única Nacional. En el caso de este proceso, esta cuenta con tres componentes, y el puntaje para cada uno de estos varía según el cargo al que se postula. La Figura 22 muestra un resumen de la etapa nacional de este proceso.

Figura 22. Etapa nacional de la prueba de acceso a cargos de director, subdirector y Especialista en Educación



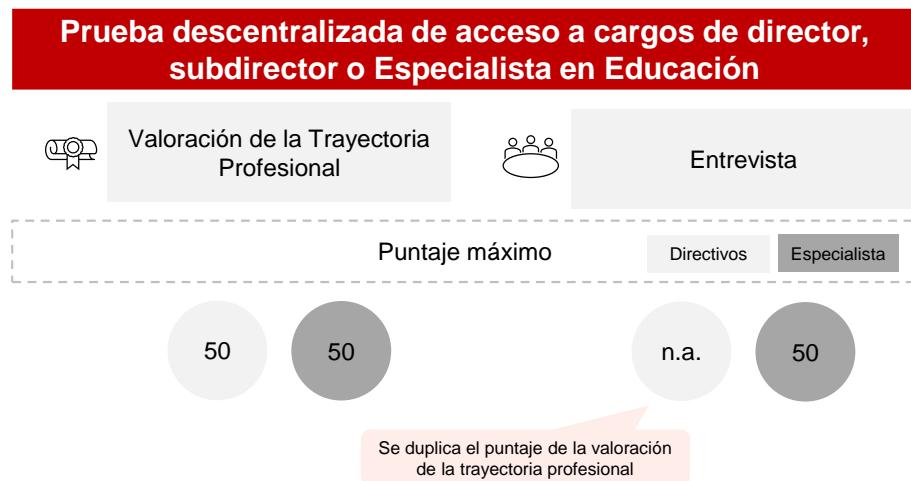
- La prueba se divide de acuerdo a la plaza a la que se quiera acceder:

Educación Básica Regular	
▪ Inicial	▪ Secundaria Educación Religiosa
▪ Primaria	▪ Secundaria Formación Ciudadana y Cívica
▪ Primaria Educación Física	▪ Secundaria Historia, Geografía y Economía
▪ Primaria Innovación Pedagógica	▪ Secundaria Inglés
▪ Secundaria Arte	▪ Secundaria Innovación Pedagógica
▪ Secundaria, Ciencia, Tecnología y Ambiente	▪ Secundaria Matemática
▪ Secundaria Comunicación	▪ Secundaria Persona, Familia y Relaciones Humanas
▪ Secundaria Educación Física	
▪ Secundaria Educación para el Trabajo	
Educación Básica Alternativa	
▪ Inicial e Intermedio	▪ Avanzado Educación Física
▪ Avanzado Arte	▪ Avanzado Educación para el Trabajo
▪ Avanzado Ciencia, Ambiente y Salud	▪ Avanzado Educación Religiosa
▪ Avanzado, Ciencias Sociales	▪ Avanzado Inglés
▪ Avanzado Comunicación Integral	▪ Avanzado Matemática
Educación Básica Especial	

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los postulantes que alcanzan los puntajes mínimos en cada componente de la primera etapa pasan a la etapa descentralizada. En esta se califica la trayectoria de los postulantes y, para el caso de Especialistas en Educación, se realiza una entrevista. Un resumen de este proceso es mostrado en la Figura 23.

Figura 23. Etapa descentralizada del concurso de acceso a los cargos de director, subdirector o Especialista en Educación



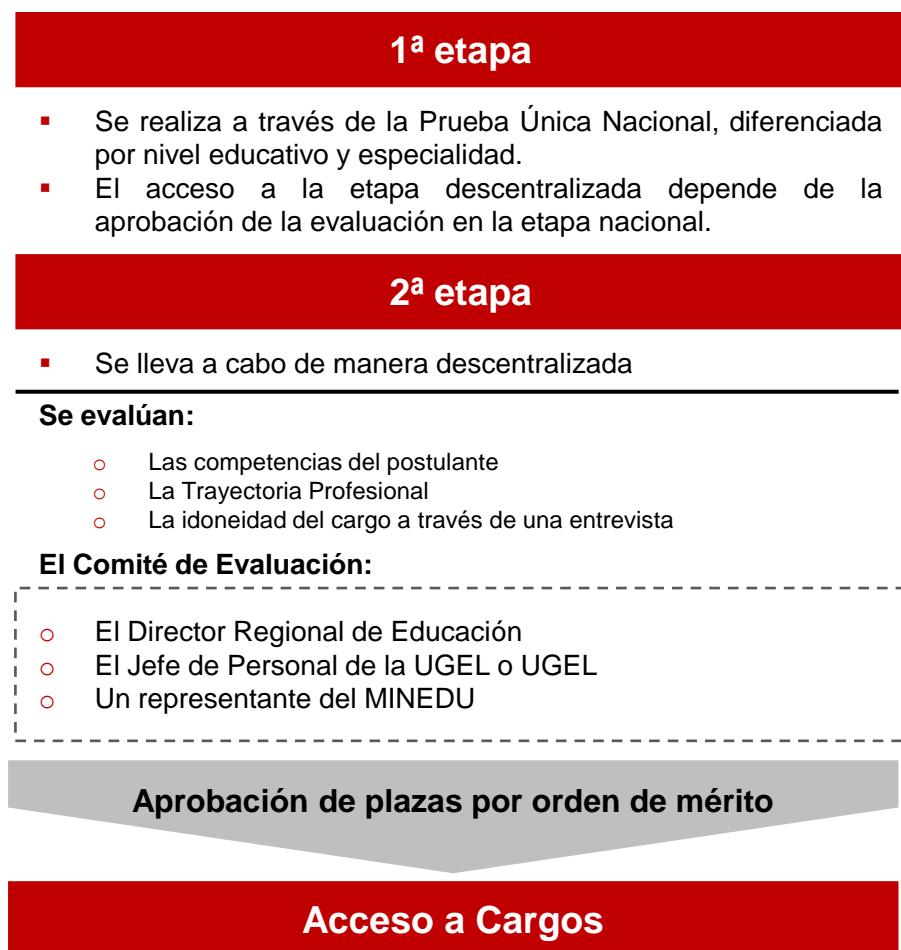
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

El puntaje total se calcula como la suma del puntaje de la primera etapa, segunda etapa y las bonificaciones correspondientes (en caso de discapacidad). Por último, las plazas disponibles son asignadas de acuerdo con el puesto obtenido según el puntaje final.

b. Acceso a cargos de Directores y Jefes de Gestión Pedagógica:

El proceso del acceso a cargos de Directores y Jefes de Gestión Pedagógica es también dividido dos etapas, una etapa nacional y otra realizada de manera descentralizada. Un resumen del proceso completo es expuesto en la Figura 24.

Figura 24. Proceso de evaluación de acceso a los cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Durante la primera etapa, se realiza una evaluación mediante una Prueba Única Nacional aplicada en los centros de evaluación dispuestos en todas las regiones del país. Esta cuenta con tres componentes, y solamente es necesario alcanzar el puntaje mínimo requerido en el componente de comprensión lectora para clasificar a la siguiente etapa. Dicho proceso se detalla en la Figura 25.

Figura 25. Etapa nacional del concurso de acceso a cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En la segunda etapa, descrita en la Figura 26, se evalúan las competencias del postulante, su trayectoria profesional y su idoneidad para el cargo a través de una entrevista. El único componente con un puntaje mínimo requerido en la segunda etapa es la evaluación de competencias, realizada por el MINEDU utilizando actividades individuales o grupales y acciones simuladas que permiten identificar y evaluar indicadores de comportamiento de los postulantes. Las competencias evaluadas son liderazgo, actitud de servicio, trabajo en equipo, sentido de urgencia, orientación a resultados, innovación y mejora continua y comunicación efectiva.

Figura 26. Etapa descentralizada del concurso de acceso a cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Para obtener el puntaje total del proceso de acceso a cargos de Director o Jefe de Gestión Pedagógica se suma el puntaje obtenido en ambas etapas. Por último, las plazas disponibles son asignadas de acuerdo con el puesto obtenido según el puntaje final.

c. Acceso a cargos de Director de una UGEL:

El proceso para acceder al cargo de Director de una UGEL consta de dos etapas. En la primera etapa, se evalúa la comprensión lectora y los conocimientos de gestión de los postulantes a través de una Prueba Única Nacional. En la segunda etapa, el comité de evaluación califica la trayectoria profesional del postulante y su idoneidad para el cargo a través de una entrevista y el MINEDU realiza una evaluación de competencias similar a la descrita anteriormente. Un resumen de todo el proceso de evaluación es expuesto en la Figura 27..

Figura 27. Proceso del concurso de acceso al cargo de Director de UGEL



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

El puntaje final se calcula mediante la suma del puntaje obtenido en la primera etapa, segunda etapa y las bonificaciones en caso apliquen (discapacidad o licenciados de FFAA). Por último, las plazas disponibles son asignadas de acuerdo con el puesto obtenido según el puntaje final. La asignación de los cargos es luego complementada con evaluaciones de desempeño a los directivos de las también a cargo del MINEDU.

4.6 Evaluación de desempeño docente

Como parte de los mecanismos introducidos por La Reforma para mejorar la calidad docente y comprobar el nivel de las competencias y desempeño profesional, se introducen las evaluaciones de desempeño docente que determinan la permanencia del docente nombrado. Estas evaluaciones son obligatorias y administradas en ciclos trieniales compuestos por una evaluación ordinaria y dos extraordinarias. Los docentes cuentan con tres oportunidades para aprobar las evaluaciones de desempeño administradas de manera descentralizada, tal como se puede observar en el proceso abordado en la Figura 28. Como se puede notar en la figura, la evaluación de

desempeño debe incluir un componente que evalúe la práctica docente frente a los estudiantes (de acuerdo con el numeral 47.2 del reglamento de La Reforma). Esto puede explicar en cierta medida la suspensión de la evaluación durante los años 2020 y 2021 debido a la suspensión de las clases presenciales y la imposibilidad de evaluar este componente.

Figura 28. Evaluación de desempeño docente



Fuente: Reglamento de la Ley N° 29944. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los docentes que cuentan con un aula a su cargo deben ser evaluados por lo menos cada cinco años. En caso de no presentarse a una evaluación el docente la desaprueba; y en caso de no presentarse a ninguna evaluación durante un ciclo trienal, es destituido y retirado del cargo.

La prueba de desempeño evalúa diez desempeños a través de 4 instrumentos distintos entre los que están la observación de la práctica pedagógica con estudiantes, encuestas a las familias, la valoración de la responsabilidad y el compromiso del docente y la

planificación curricular. Un resumen detallado de los desempeños específicos evaluados se muestra en la Figura 29. Estos son calificados usando una escala dividida en cuatro niveles, en donde los niveles 3 y 4 representan una calificación aprobatoria. Para aprobar la evaluación, los docentes deben tener una calificación promedio entre los desempeños de por lo menos 2.6 y haber aprobado la observación de aula.

Figura 29. Desempeños evaluados en la Evaluación de desempeño docente

Desempeños evaluados	
	Rúbricas de observación de aula <ul style="list-style-type: none"> Involucra activamente a los estudiantes en el proceso de aprendizaje Promueve el razonamiento, la creatividad y/o el pensamiento crítico Evalúa el progreso de los aprendizajes para retroalimentar a los estudiantes y adecuar su enseñanza Propicia un ambiente de respeto y proximidad Regula positivamente el comportamiento de los estudiantes
	Encuesta a las familias <ul style="list-style-type: none"> Se comunica de forma satisfactoria con las familias Conoce y atiende satisfactoriamente las necesidades de los estudiantes
	Pauta de valoración la responsabilidad y el compromiso del docente <ul style="list-style-type: none"> Cumple con la responsabilidad y compromiso su rol dentro de la comunidad educativa
	Guía de entrevista sobre planificación curricular <ul style="list-style-type: none"> Planifica el proceso de enseñanza y aprendizaje Diseña una evaluación que permite valorar los avances y las dificultades de los estudiantes y aportar a la mejora de los aprendizajes

Fuente: Resolución Viceministerial N°299-2019-MINEDU. Elaboración: APOYO Consultoría.

Estos son evaluados por un comité de evaluación descentralizado, compuesto por:

- El director de la IE (o el director de la red o jefe del área de gestión pedagógica o especialista de educación de la UGEL)

- El subdirector de la IE o un docente par¹² (o un especialista en educación primaria de la UGEL)
- Un docente par

Asimismo, La Reforma introduce el Programa de Formación en Servicio. Dicho programa es diseñado por el MINEDU a nivel nacional, y por los gobiernos regionales a nivel regional. Estos buscan ofrecerles a los docentes oportunidades para teorizar sobre su trabajo, fortalecer sus competencias, promover su especialización y actualizar e incidir en la renovación de su práctica pedagógica de acuerdo con las necesidades de sus estudiantes. Estos pueden ser llevados a cabo por las propias IIEE, instituciones de educación superior acreditadas, el MINEDU o los Gobiernos Regionales. La evaluación del Programa de Formación en Servicio se realiza por competencias con relación a su práctica pedagógica en el aula.

4.7 Contratación de docentes

Tal como se mencionó anteriormente, el proceso de contratación de profesores se realiza para cubrir las plazas que no fueron cubiertas por nombramiento. La contratación está abierta a profesionales con título de profesor o licenciados en educación.¹³

Existen tres modalidades de contratación docente establecidas a través del Decreto Supremo Nº 001-2022-MINEDU, (i) la Contratación directa, (ii) la Contratación por resultados de la PUN y evaluación de los expedientes, y (iii) la Contratación excepcional.¹⁴

En el proceso se le brinda prioridad a la modalidad de Contratación directa, la cual es destinada a beneficiarios de PRONABEC para facilitar el cumplimiento de su servicio al sistema educativo público luego de recibir apoyo para su formación académica. Además, bajo esta modalidad pueden ser llenadas vacantes por convenio que tengan la facultad de proponer al personal docente y vacantes de educación religiosa propuestas por la autoridad eclesiástica correspondiente.

Por otro lado, en la Contratación por resultados en la PUN pueden postular candidatos que rindieron la PUN del proceso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial pero que no lograron alcanzar una vacante. En el caso que aún queden plazas no adjudicadas al finalizar el proceso de contratación por resultados en la PUN, la Contratación por evaluación de expedientes se encarga de asignar a los postulantes las plazas disponibles para asegurar la cobertura de estas. En este grupo se encuentran los recién egresados o bachilleres sin título y los que a pesar de contar con el título no rindieron la PUN.

¹² Un docente par se refiere a un docente de la misma modalidad o nivel (primaria o secundaria) y de la misma escala magisterial o superior que **no** labore en la misma IE que el docente evaluado.

¹³ En el caso de docentes de secundaria o instituciones de educación técnica productiva, pueden ser profesionales de otras disciplinas con experiencia práctica reconocida.

¹⁴ Se creó durante el periodo de aislamiento por el COVID-19.

Finalmente, la Contratación excepcional está destinada a cubrir las plazas no cubiertas bajo las dos modalidades anteriores. Asimismo, se utilizada en caso de suspensión del servicio educativo, por huelgas y reemplazo de licencias de hasta 30 días.

El comité de evaluación en la contratación docente es establecido por cada UGEL, y está conformado por:

- El Jefe de personal de la UGEL (o un especialista en representación del área de gestión institucional)
- El especialista en racionalización (o un especialista o técnico en el área de personal)
- El Jefe del Área de Gestión Pedagógica (o especialista en educación a cargo de la modalidad educativa, nivel o ciclo y área curricular de la plaza a adjudicar)
- Un representante designado por el director de la UGEL

El proceso de contratación según el reglamento de La Reforma consta de la realización de la Prueba Única Nacional, a cargo del MINEDU, inscrita dentro de los procesos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial. Los contratos no pueden tener un plazo mayor a un año, pero tienen la posibilidad de ser renovados por un ejercicio presupuestal adicional luego de la evaluación favorable del director de la IIEE o de la UGEL.

Cabe resaltar que el profesor contratado no forma parte de la Carrera Pública Magisterial y como tal recibe como remuneración un monto no superior al recibido por los docentes de la primera escala magisterial. Los docentes contratados pueden percibir las mismas bonificaciones que los docentes nombrados por la ubicación y el tipo de IE en donde se desempeñan, además de tener derecho a beneficios como subsidios por luto y sepelio, compensación por tiempo de servicios y vacaciones truncas.

5. DESCRIPCIÓN DE INCENTIVOS INCORPORADOS DURANTE EL PROCESO DE REFORMA

La Reforma establece una serie de incentivos monetarios y no monetarios determinados y administrados por el MINEDU y los Gobiernos Regionales.¹⁵ Los incentivos son establecidos como reconocimiento de la conducta meritoria del profesor, su trayectoria y su excelencia profesional, vinculada principalmente al logro de aprendizajes de los estudiantes. El monto de los incentivos económicos es establecido a través de Decretos Supremos, y pueden otorgarse a través de:

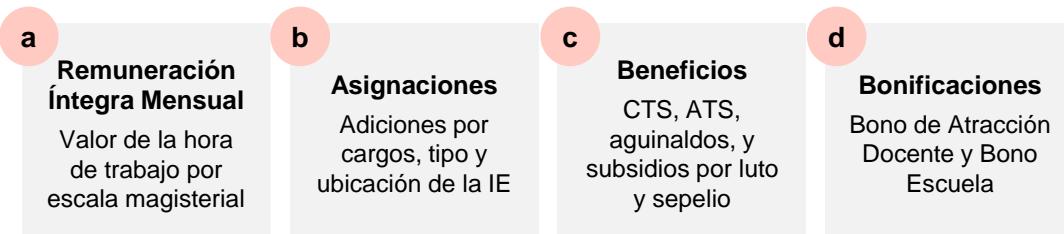
- Resoluciones Ministeriales o Directoriales Regionales en la forma de agradecimientos y felicitaciones
- Becas de estudios y pasantías al interior o exterior del país
- Incentivos económicos en reconocimiento de la excelencia profesional descritos en el artículo 60 de La Reforma
- Otros mecanismos que determine el MINEDU (o la autoridad competente)

A continuación, se realizará un breve recuento de los principales incentivos monetarios y no monetarios en las secciones 5.1 y 5.2 respectivamente que fueron establecidos en el marco de La Reforma.

5.1 Incentivos monetarios

Los incentivos establecidos en La Reforma o referidos a la labor dentro de la Carrera Pública Magisterial son principalmente monetarios. Estos son otorgados como un incentivo directo al buen desempeño docente y como reconocimiento a su labor. Pueden ser pagos únicos o tener un carácter temporal. Se identifican incentivos monetarios por cuatro conceptos ilustrados en la siguiente figura.

Figura 30. Tipos de incentivos monetarios de los docentes



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

a. Remuneraciones:

El principal incentivo monetario corresponde a las remuneraciones diferenciadas entre las distintas escalas magisteriales. La Remuneración Integra Mensual (en adelante, RIM) es definida como la remuneración a los docentes por una jornada de 30 o 40 horas de trabajo y es determinada por el Poder Ejecutivo a propuesta del MINEDU. Por ello, la RIM es utilizada como una remuneración base con la que se construye la remuneración del resto de escalas magisteriales al tomar en cuenta un índice porcentual

¹⁵ En esta sección, se emplea el uso del término incentivos de manera amplia, no restringida al uso dado en la Ley de Reforma Magisterial su Reglamento u otros documentos normativos.

establecido. Lo correspondiente a cada una de ellas se puede observar en la Figura 31, tomando en cuenta su escala y jornada laboral.

Figura 31. Remuneración Íntegra Mensual por escala magisterial y jornada laboral

Escala Magisterial	Índice porcentual original	Índice porcentual vigente	30 horas	40 horas
1^a escala	100%	100%	S/2,500.20	S/3,333.60
2^a escala	110%	110%	S/2,750.22	S/3,666.96
3^a escala	125%	120%	S/3,000.24	S/4,000.32
4^a escala	140%	130%	S/3,250.26	S/4,333.68
5^a escala	170%	150%	S/3,750.30	S/5,000.40
6^a escala	200%	175%	S/4,374.35	S/5,833.80
7^a escala	230%	190%	S/4,750.38	S/6,333.84
8^a escala	260%	210%	S/5,250.42	S/7,000.56

Nota: Índices porcentuales fueron modificados el 2017 a través de la Ley N° 30541. Los montos de RIM expuestos se refieren a la reglamentación vigente a diciembre del 2021 y están redondeados al sol entero más cercano. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Como se observa en la figura, las remuneraciones han sufrido cambios con respecto a su versión original en La Reforma. En suma, la línea remunerativa de la Carrera Pública Magisterial se ha visto comprimida, reduciendo hasta en 50 puntos porcentuales la remuneración de las escalas más altas. En la exposición de motivos para la modificación del índice porcentual, se identificó que la reducción de la amplitud de los salarios docentes podría servir para desincentivar que “personas sin vocación docente permanezcan en la carrera” (Proyecto de Ley 737/2016-PE). Se considera que este cambio pudo tener efectos negativos en la participación de las evaluaciones de ascenso y en los procesos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial.

En cuanto al monto de la RIM, este es actualizado bianualmente a través de decretos supremos, normalmente asignándose aumentos de alrededor de S/ 100 en la RIM. Estos ajustes se realizan de tal forma en la que la remuneración mínima de los docentes refleje el valor de la labor docente y se ajuste a los aumentos en el coste de vida que pudieran ocurrir.

b. Asignaciones temporales:

Asimismo, La Reforma establece asignaciones que corresponden a incentivos monetarios que se suman a la RIM.¹⁶ Estas asignaciones se realizan según: i) el ámbito o tipo de la IE en la que el profesor realiza su labor, o ii) características específicas de la labor del docente.

En cuanto al primer grupo de asignaciones (según el ámbito o tipo de IE), se otorgan incentivos monetarios según la ubicación de la IE (grado de ruralidad, VRAEM o

¹⁶ Cabe precisar que estas asignaciones no son consideradas para el cómputo de la Compensación por Tiempo de Servicio.

frontera) y según el tipo de IE (unidocente, multigrado, bilingüe o bilingüe acreditado). La clasificación de IIEE en cada categoría es publicada anualmente por el MINEDU. Un resumen de las asignaciones se muestra en la Figura 32.

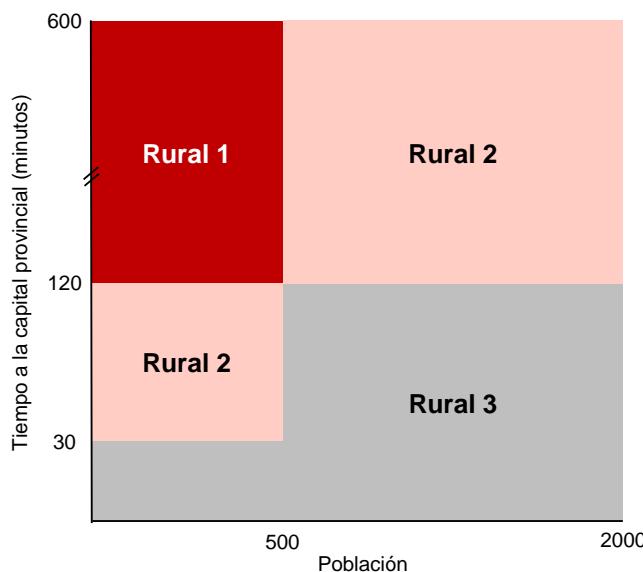
Figura 32. Asignaciones por tipo y ubicación de la IE

Ubicación de la IE	Tipo de IE	
Rural 1	S/500	Unidocente S/200
Rural 2	S/100	Multigrado S/140
Rural 3	S/70	
Frontera	S/100	Bilingüe S/50
VRAEM	S/300	Bilingüe acreditado S/100

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

A la fecha de elaboración del informe no se han encontrado los lineamientos bajo los cuales se determinaron los montos de las asignaciones en ninguna de las categorías antes descritas. Tampoco se han identificado los criterios oficiales para la clasificación de las IIEE como rurales ni su grado de ruralidad. Con respecto al segundo punto, sin embargo, las clasificaciones de ruralidad han sido empleadas en evaluaciones de los incentivos monetarios asociados utilizando criterios de aislamiento (tiempo de viaje a la capital provincial) y tamaño de la localidad (Bobba, Ederer, Leon-Ciliotta, Neilson, & Nieddu, 2021; Castro & Esposito, 2018). La Figura 33 representa gráficamente la clasificación de IIEE según ruralidad, a partir de los criterios antes descritos.

Figura 33. Clasificación de la IE por ruralidad



Fuente: Castro & Esposito (2018) y Bobba, Ederer, Leon-Ciliotta, Neilson, & Nieddu (2021). Elaboración: APOYO Consultoría.

En cuanto al segundo grupo de asignaciones (según características específicas de la labor del docente), se encuentran otros incentivos monetarios específicos. En primer lugar, los profesores pueden acceder a cargos de mayor responsabilidad a través de los concursos establecidos en La Reforma. Los docentes que acceden a ellos son designados por un periodo de 4 años, son asignados a una jornada laboral de 40 horas y perciben asignaciones adicionales por cargos en la IIEE o en la DRE/UGEL (ver Figura 34).

Figura 34. Asignaciones por la designación de profesores a cargos de mayor responsabilidad

Cargos en la IE	Cargos en la DRE/UGEL
Director dos turnos	S/800
Director un turno	S/4,000
Subdirector	S/600
Jerárquico	S/3,000
	S/2,500
	S/1,500

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En segundo lugar, los profesores que obtienen un cargo a través de una encargatura reciben una asignación adicional de acuerdo con el cargo que van a desempeñar (ver Figura 35). Este esquema se da cuando se necesita llenar la plaza de algún cargo de la IE, por lo que no se lleva a cabo el proceso usual de acceso a cargos, sino que de manera directa se realiza la contratación del docente para dicha posición.

Figura 35. Asignaciones por la encargatura de profesores

Cargos en la IE
Director dos turnos
Director un turno
Subdirector
Jerárquico
Especialista de educación

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

c. Beneficios:

Adicionalmente, los profesores nombrados tienen derecho a percibir los siguientes beneficios:

- Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad
- Bonificación por escolaridad
- Subsidios por luto y sepelio
- Compensación por tiempo de servicios (en adelante, CTS)
- Asignación por tiempo de servicios (en adelante, ATS)

Los montos y asignaciones de estos beneficios se exponen en la siguiente figura.

Figura 36. Beneficios monetarios en la Carrera Pública Magisterial

Beneficios	
Aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad	S/300
Bonificación por escolaridad	S/400
Subsidio por luto o sepelio	S/3,000
Compensación por tiempo de servicios	100% de la RIM por año o fracción en el momento de su cese por año de servicios oficiales
Asignación por tiempo de servicios	2 RIM al cumplir 25 y 30 años en la Carrera Pública Magisterial

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad y la bonificación por escolaridad son otorgados anualmente y definidos por decreto supremo. Respecto de los subsidios por luto o sepelio, estos son otorgados al cónyuge o conviviente reconocido, hijos, padres o hermanos por el fallecimiento del profesor. Este subsidio también puede ser otorgado a pedido de parte por el fallecimiento del cónyuge o conviviente reconocido, padres o hijos.

Asimismo, cabe mencionar que el cómputo de la CTS en el caso de que el cese de la labor docente comprenda fracciones de años, considera años completos si el tiempo adicional supera los seis meses. Para el cálculo de la CTS se toma en cuenta el tiempo de servicios reconocidos y prestados en el marco de la Ley del Profesorado y la Ley de la Carrera Pública Magisterial. La RIM que se incluye en el cálculo es la correspondiente al profesor en el momento del cese. La ATS es una bonificación prestada al docente por el tiempo de sus servicios en el sistema público de educación, contando el tiempo prestando servicios como docente contratado.

d. Bonificaciones:

La continua formación académica de los docentes es también incentivada a través de bonificaciones. La Reforma establece bonificaciones a los profesores que alcancen el título de maestro(a) o doctor(a) en educación o áreas académicas afines con estudios presenciales en universidades debidamente acreditadas. Estas bonificaciones corresponden a un premio extraordinario y son entregadas una vez, no teniendo carácter remunerativo. Sin embargo, los montos aún no han sido definidos por el MINEDU, ni la definición de universidades acreditadas establecida, no siendo claro si los títulos otorgados por universidades licenciadas por la SUNEDU estarían incluidos en los requisitos para la bonificación.

Asimismo, para promover la adopción de la Carrera Pública Magisterial entre los profesores se establece el Bono de Atracción Docente. Este bono se creó con la finalidad de reconocer a los postulantes que ingresen en el tercio superior del cuadro de méritos en el concurso de nombramiento y es establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público a finales del año calendario anterior. Este fue otorgado para los concursos de los años 2015, 2017, 2018 y 2019 y asciende a un monto de S/ 18 mil por docente. El pago se realiza distribuye en tres partes iguales otorgadas durante los siguientes tres años de servicios en la Carrera Pública Magisterial, con el objetivo de incentivar la permanencia de los profesores meritorios durante este plazo. Es de gran relevancia resaltar que esta bonificación no ha sido incluida en los procesos de nombramiento para el 2020 o el 2021 debido a que no se encontraron impactos de su uso en la atracción o permanencia de los docentes.

De forma paralela a La Reforma, en el 2014 se estableció el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar (Bono Escuela) para premiar a las escuelas con los mejores resultados en aprendizajes de sus estudiantes. El Bono Escuela se otorga a las mejores IIEE que han formado parte del percentil 25 y 35 de su grupo comparable y fue entregado hasta el 2019. Estos se dividen por UGEL y, en caso aplique, diferenciadas por modalidad de enseñanza. Los criterios para la asignación del Bono Escuela comprenden tanto la mejora en la calificación de los estudiantes en las Evaluaciones Censales de Estudiantes, como sus niveles comparados al resto de IIEE de su grupo, y otros indicadores de gestión educativa. Los montos de los incentivos han variado de acuerdo con la posición de la persona dentro de la IIEE premiada y al percentil en el cual la IIEE se ubicaba (percentil 25 o entre el percentil 25 y 35) y van desde los S/ 1,000 a los S/ 3,000.

5.2 Incentivos no monetarios

Los incentivos para los docentes no se limitan a conceptos netamente monetarios, sino que también incluyen otros tipos de incentivos. En la presente sección se hará un recuento de los incentivos no monetarios de la labor docente pública referido a la labor docente. Estos son resumidos en la siguiente figura.

Figura 37. Incentivos no monetarios para profesores en el servicio educativo público

Especificados en La Reforma	Otros incentivos no monetarios
	Reducción del tiempo mínimo por ruralidad o frontera
	Becas para estudios de maestrías o doctorados
	Reconocimientos
	Reasignación de plazas
	Permutación de plazas
	Programa de inducción docente
	Acceso al Sistema Integrado de Formación Docente en Servicio
	
	Becas Hijos de docente
	
	Becas Vocación de Maestro y contratación directa
	
	Beca 18 en Educación Intercultural Bilingüe

Elaboración: APOYO Consultoría.

En primer lugar, el tiempo de permanencia en cada escala magisterial para los docentes que se desempeñen en IIEE en zonas rurales (independientemente de la clasificación de ruralidad) o de frontera, es menor al del resto de docentes. El tiempo de permanencia en cada escala, a partir de la tercera, se ve reducida en un año al ocupar estas plazas. Esto les permite ascender de escala magisterial con mayor rapidez, y con ello tener la oportunidad de acceder a cargos de mayor responsabilidad al interior de la Carrera Pública Magisterial.

En segundo lugar, el desarrollo docente es promovido a través de becas de estudios de maestrías y doctorados en educación. Estas becas son otorgadas a través de concurso a los docentes que puedan acreditar su ingreso a programas de postgrado nacionales o internacionales. Los criterios para el otorgamiento de las becas toman en cuenta el puntaje de ingreso al programa de postgrado, el resultado de la última evaluación de desempeño docente del postulante, su récord académico en las actividades de formación en servicio y otros componentes que acrediten su labor docente destacada. La beca otorga a los docentes una licencia con goce de haber por el tiempo de estudios, la subvención de todos los costos de estudios, gastos de alimentación, transporte, movilidad interna y alojamiento, así como costos para la elaboración de la tesis, una subvención para el aprendizaje del idioma extranjero y seguros necesarios para la realización de los estudios.

El desarrollo de los docentes es además incentivado al ingresar a la Carrera Pública Magisterial o ser contratados por primera vez a través del programa de inducción docente, con el objetivo de facilitar su adaptación a sus nuevas labores. Una vez dentro de la carrera, tienen también acceso al Sistema Integrado de Formación Docente en Servicio (SIFODS) para acceder a oportunidades formativas ofrecidas por el MINEDU.

Los becarios son monitoreados por el MINEDU y deben retornar a su plaza de origen luego de culminar sus estudios. Los beneficiarios deben permanecer en el sistema educativo público por lo menos el doble de tiempo que la duración de su beca y participar en actividades para la aplicación de los resultados de sus estudios en beneficio de la comunidad educativa. En caso de desaprobar las evaluaciones de monitoreo, no retornar al sistema educativo público o no culminar satisfactoriamente sus estudios, se suspende su licencia con goce de haber y se le establece como responsabilidad económica el reintegro de los costos incurridos hasta la fecha en la que es retirado.

Por otro lado, los reconocimientos son también parte del esquema de incentivos dirigidos a los docentes. Estos se pueden dar por los méritos del profesor en cuanto a su actividad docente o como asesor de estudiantes con desempeño destacado en concursos nacionales e internacionales. Estos reconocimientos se dan a través de resoluciones ministeriales o directoriales regionales.

Como parte de la Reforma, se establecen otros mecanismos que funcionarían como incentivos para ingresar y mantenerse en la Carrera Pública Magisterial referidos a la permanencia de docentes en plazas específicas. Las permutes y reasignaciones les permiten a los docentes poder trasladarse entre plazas docentes, de tal manera que estos puedan escoger las plazas que más se adaptan a sus necesidades y preferencias una vez han ingresado a la Carrera Pública Magisterial.

La formación dentro de la carrera docente es también un incentivo que les permite a los docentes mejorar sus habilidades para poder estar mejor equipados para su labor pedagógica. En esta línea, a los docentes en el sistema público de educación tienen acceso tanto al programa de inducción docente en durante su primera experiencia dictando en una IE de gestión pública. De manera complementaria, se ha implementado el Sistema Integrado de Formación Docente en servicio (SIFODS) para facilitar la formación de continua de los docentes a través de plataformas digitales.

Asimismo, el Estado otorga otros beneficios a docentes que no se mencionan explícitamente en La Reforma. Entre ellos se identifica la Beca a Hijos de Docente, entregada desde el 2016 de manera anual, la cual está dirigida a todos los hijos e hijas de docentes en la Carrera Pública Magisterial para sus estudios en educación superior en universidades o institutos. Esta beca incluye todos los costos de estudios, así como los costos de transporte, alojamiento y alimentación en caso ser necesario.

Por último, el ingreso a la carrera de educación es también promovido a través de becas que buscan revalorizar la profesión docente. El MINEDU, a través de PRONABEC, instituyó las becas Vocación de Maestro, convocadas en los años 2016 y 2017, dirigidas a todos los estudiantes de último año de secundaria de colegios públicos y privados con el fin de incentivar su ingreso a la carrera de educación en las mejores instituciones de educación superior del país. La beca es asignada de acuerdo con el puntaje del Examen Único de Selección, el promedio obtenido durante los últimos 3 años de educación

secundaria, los resultados de una evaluación vocacional y el estado socioeconómico de la familia del postulante.

Entre los beneficios que brinda, incluye dos ciclos propedéuticos previos al inicio de la carrera, todos los costos referidos de la carrera durante cinco años, los costos de asesorías de tesis y administrativos, movilidad, alimentación y alojamiento. Además, a través del programa Beca 18, se promueve el reclutamiento de jóvenes que tengan dominio de alguna lengua originaria ingresen a la Carrera Pública Magisterial. A través de becas reservadas especialmente para estos jóvenes se busca suplementar la oferta docente en escuelas interculturales bilingües. Finalmente, estos estudiantes de educación son contratados directamente al culminar sus estudios

6. ESTADÍSTICAS

6.1 Ingreso a la Carrera Pública Magisterial (nombramiento)

Entre el 2014 y 2020, se han realizado cuatro concursos de nombramiento, específicamente en los años 2015, 2017, 2018 y 2019. En la presente subsección se desarrollarán las principales estadísticas con relación a dichas evaluaciones.

En los procesos de nombramiento entre los años 2015 – 2019, se evaluaron en promedio a 202 mil docentes, de los cuales, aproximadamente, 22 mil aprobaron la primera etapa del proceso (PUN) y 8 mil fueron ganadores de plaza, por lo que ingresaron a la Carrera Pública Magisterial (ver Tabla 5).

Tabla 5. Resumen de los concursos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (# docentes)

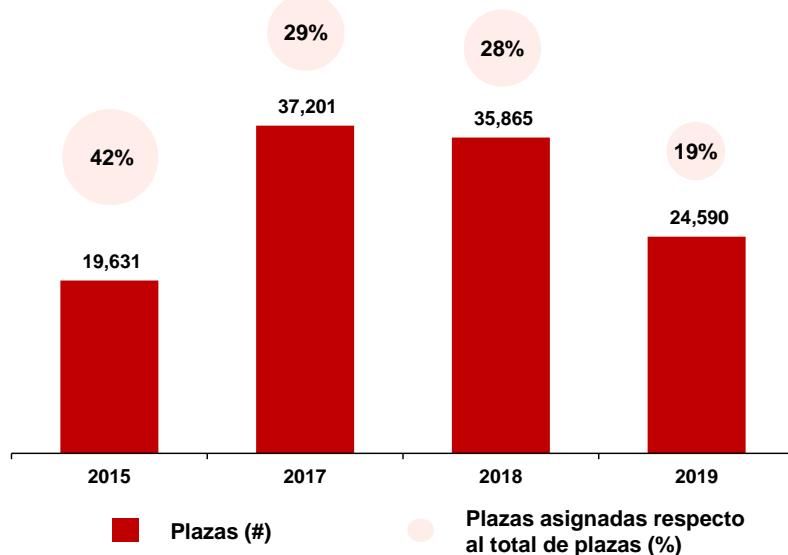
Proceso	2015	2017	2018	2019	Promedio
Plazas vacantes	19,631	37,201	35,865	24,590	29,322
Evaluados	192,397	208,026	194,556	212,456	201,859
Aprobaron la PUN	25,109	22,115	24,044	15,874	21,786
Seleccionan plaza ^{1/}	23,285	20,115	22,055	13,224	19,670
Ganadores de plaza ^{2/}	8,137	10,932	10,120	4,554	8,436

1/ Número de postulantes clasificados que seleccionaron, en orden de preferencia, plazas en concurso. Se asignaron hasta dos plazas a cada postulante en base a sus preferencias y su puntaje. 2/ Número de postulantes que ganaron una plaza. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

6.1.1 Cobertura de plazas

Entre los años 2015 – 2019, se han ofrecido entre 19 mil y 37 mil plazas anuales, con un promedio anual de 29 mil. La oferta de plazas ha tenido una tendencia relativamente irregular a lo largo de los concursos de nombramiento. En el primer concurso de nombramiento se ofrecieron la menor cantidad de plazas (alrededor de 20 mil plazas), en el segundo se ofrecieron la mayor cantidad de plazas (alrededor de 37 mil) y, en adelante, se observa una reducción sostenida. Además, se ha tenido una tasa de asignación de plazas de entre 19% y 42%. Dicho porcentaje de asignación de las plazas se ha ido reduciendo en los últimos años (ver Gráfico 1).

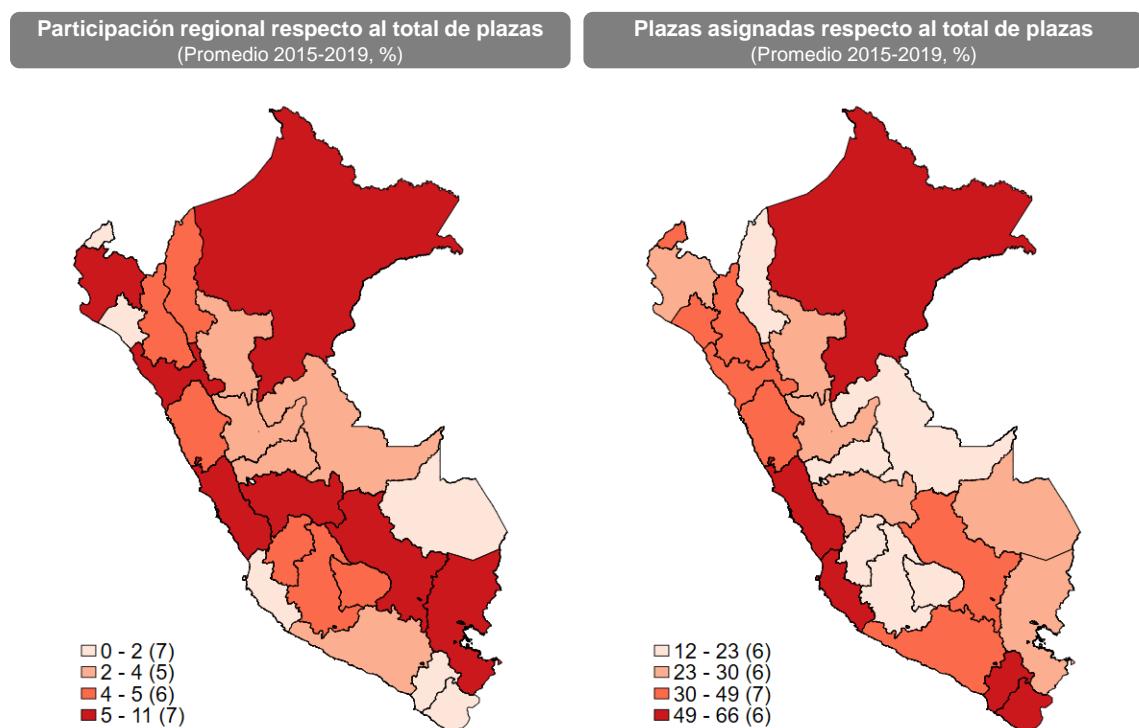
Gráfico 1. Plazas y asignación de plazas
 (2015-2019, # de plazas y % de asignación de plazas)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En los últimos años, las regiones en las cuales se concentraron mayor cantidad de plazas ofrecidas son Lima (11%), Loreto (10%) y Piura (8%), en promedio. Mientras que las que tuvieron la mayor tasa de asignación de plazas fueron Tacna (59%), Lima (57%) y Moquegua (54%). Una representación visual de la cantidad de plazas y las tasas de asignación se aprecia en la Figura 38, y el detalle se aprecia en la Tabla 6.

Figura 38. Plazas y asignación de plazas por región (%)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

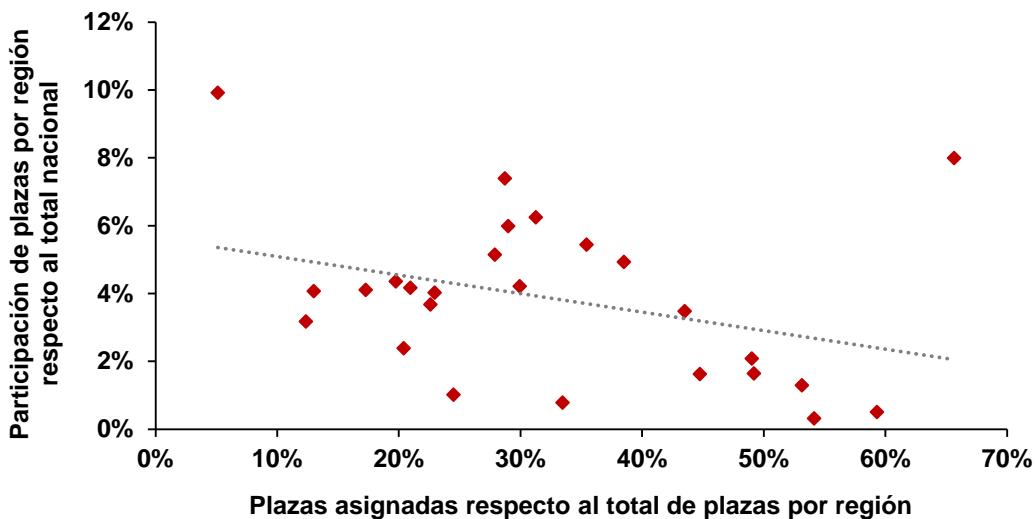
Tabla 6. Plazas y asignación de plazas por región
 (Promedio 2015 – 2019, %)

Región	Participación del total de plazas	Plazas asignadas respecto a total de plazas
Amazonas	4%	13%
Ancash	4%	30%
Apurímac	4%	17%
Arequipa	2%	47%
Ayacucho	4%	20%
Cajamarca	5%	40%
Callao	2%	44%
Cusco	6%	31%
Huancavelica	4%	21%
Huanuco	4%	23%
Ica	1%	54%
Junín	5%	28%
La Libertad	6%	36%
Lambayeque	2%	48%
Lima	11%	57%
Loreto	10%	5%
Madre De Dios	1%	21%
Moquegua	0%	58%
Pasco	2%	19%
Piura	7%	27%
Puno	6%	29%
San Martín	4%	21%
Tacna	0%	61%
Tumbes	1%	25%
Ucayali	3%	11%
Total	100%	29%

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Tal como se puede observar en la figura anterior, existen indicios de una correlación negativa entre la participación de las plazas y la tasa de asignación de ellas; es decir, mientras mayor es la participación de la región sobre el total de plazas, menor es la tasa de plazas asignadas respecto al total de plazas en esa región. Esto puede apreciarse de mejor manera en el Gráfico 2, lo cual ilustra el hecho de que en las regiones donde hay mayor requerimiento de docentes, se logran cubrir menor cantidad de posiciones en términos relativos.

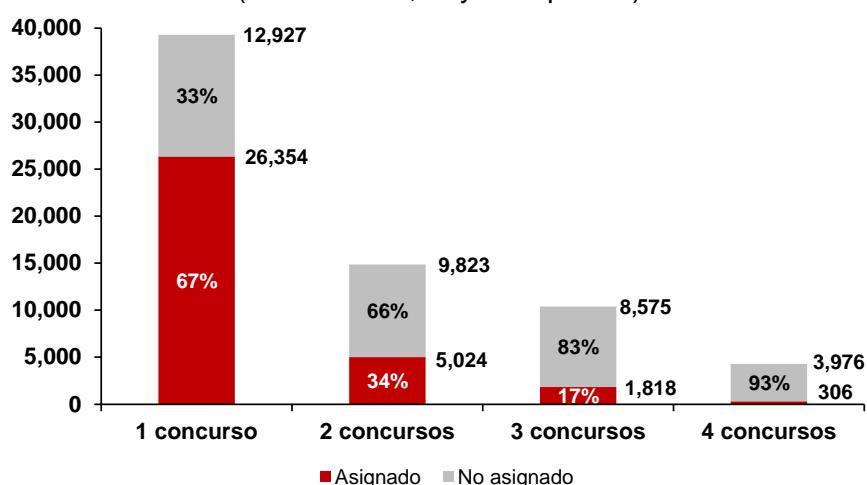
Gráfico 2. Correlación entre la participación de plazas por región respecto al total nacional y las plazas asignadas respecto al total de plazas por región
 (Promedio 2015-2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La oferta de plazas individuales es el principal determinante de la selección de plazas e ingreso de docentes a la CPM. Sin embargo, la prevalencia de plazas consideradas difíciles de llenar pone en duda la deseabilidad de las plazas ofrecidas en los concursos de nombramiento. La mayor parte de plazas solo han sido presentadas en un concurso, de las cuales, el 67% de las plazas han sido asignadas (ver Gráfico 3). Las plazas que no son asignadas en su primera aparición en los concursos de nombramiento tienen una tasa de asignación mucho menor, específicamente de 34% las que se presentaron en dos concursos y de 17% las que se presentaron en tres concursos.

Gráfico 3. Asignación de plazas por número de concursos en los que fueron presentadas
 (2015 – 2019, % y # de plazas)

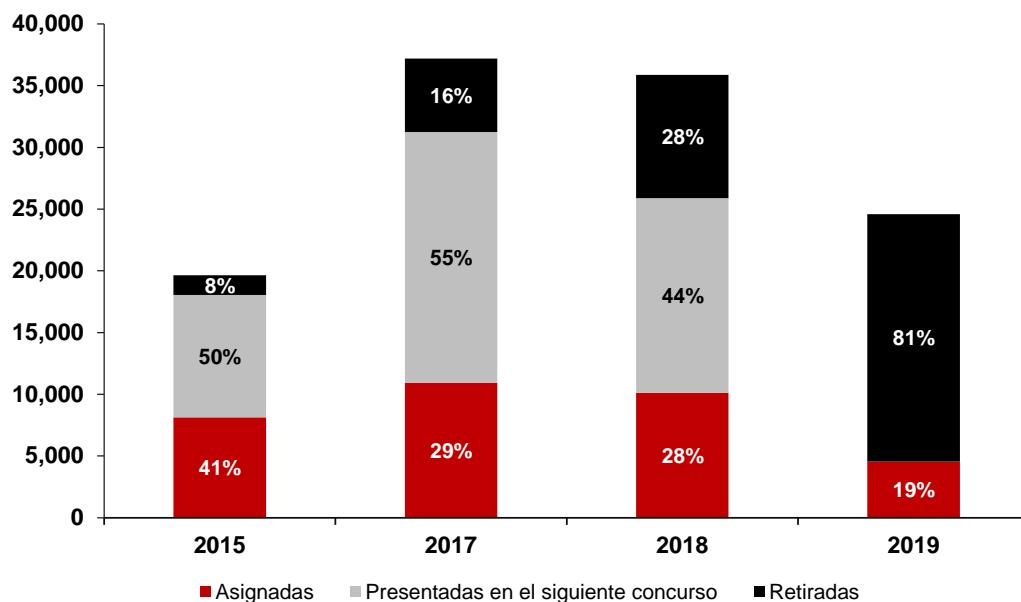


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En esta misma línea, la oferta de plazas y la relativa estabilidad de las plazas es algo que ha variado a lo largo de los concursos de nombramiento. Como se puede observar en el Gráfico 4, el porcentaje de plazas que no son ofrecidas en el siguiente concurso

de nombramiento varía considerablemente en los años 2015, 2017 y 2018. El porcentaje de plazas que no son vueltas a ofertar aumenta consistentemente en los tres primeros concursos. Ello podría indicar una reclasificación de las plazas ofrecidas o un retiro de las plazas relativamente más difíciles de asignar, siendo lo segundo lo más probable.

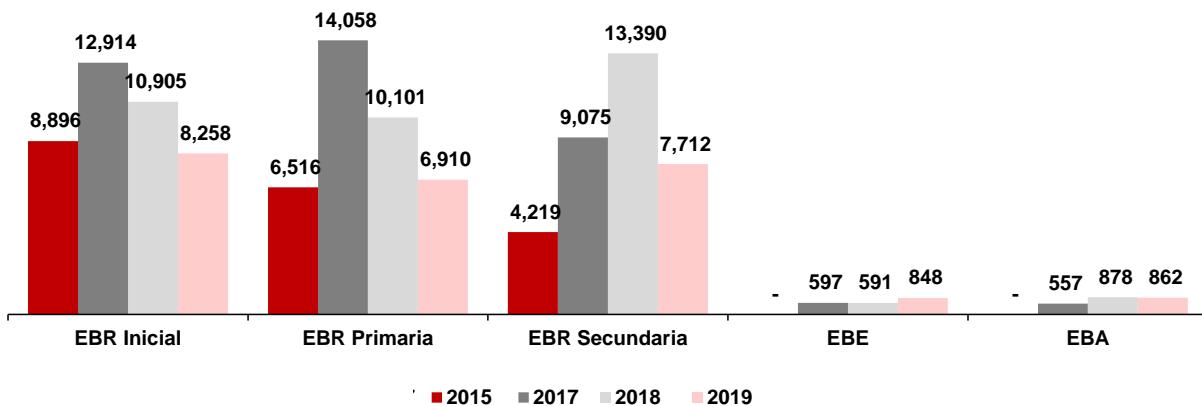
Gráfico 4. Plazas ofrecidas en cada concurso de ingreso por presentación en el siguiente concurso



Nota: Las plazas no asignadas el 2019 son clasificadas como retiradas al no contarse con información sobre concursos de nombramientos posteriores al momento de elaborar este documento. La escala de las barras corresponde a la cantidad de plazas ofertadas. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, la cantidad de plazas otorgadas y la asignación de estas varía según características de la IE. En el caso de la modalidad de educación, se identifica que la proporción de plazas otorgadas a la Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA) se ha ido incrementando con el pasar de los años. En el 2015 la totalidad de plazas fueron otorgadas a la Educación Básica Regular (EBR); sin embargo, entre el 2017 – 2019, se establecieron plazas vacantes en EBE y EBA aunque solo representan el 4% del total de plazas del periodo mencionado. Asimismo, la proporción de plazas entre inicial, primaria y secundaria de EBR ha variado en el tiempo; no obstante, se evidencia un incremento importante de las plazas de inicial y primaria en el año 2017 y un decrecimiento gradual en los siguientes años (ver Gráfico 5).

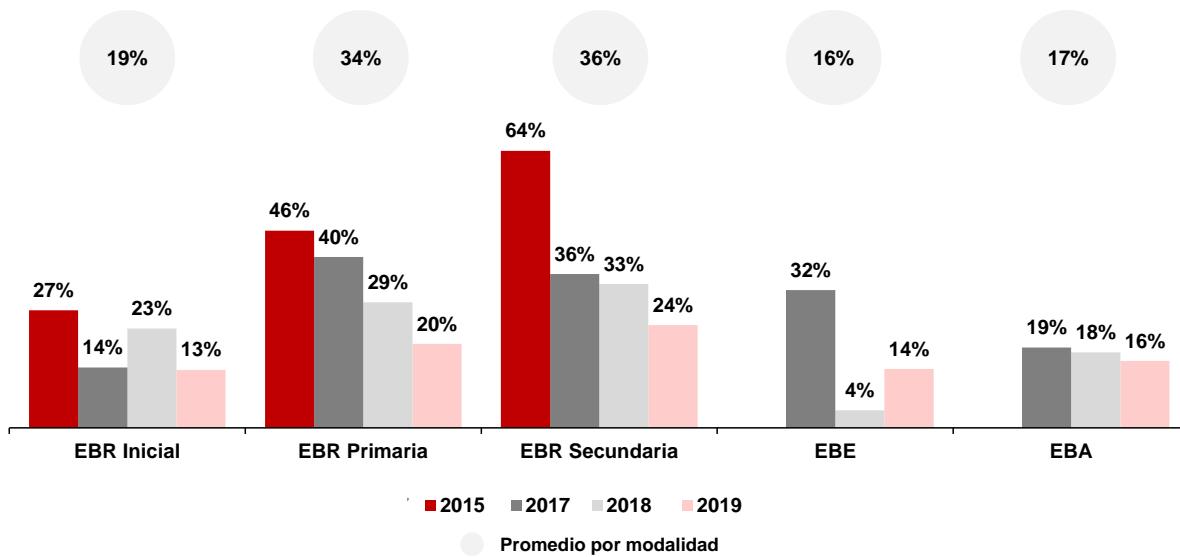
Gráfico 5. Plazas ofrecidas por modalidad
(2015-2019, #)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En línea con la asignación de plazas, en promedio, en el periodo 2015-2019 la proporción de asignación de plazas ha sido mayor en las plazas de EBR, y entre ellas las de primaria (34%) y secundaria (36%). Asimismo, el porcentaje de asignación se ha reducido consistentemente a lo largo de los años, principalmente en EBR primaria, EBR secundaria y EBA (ver Gráfico 6).

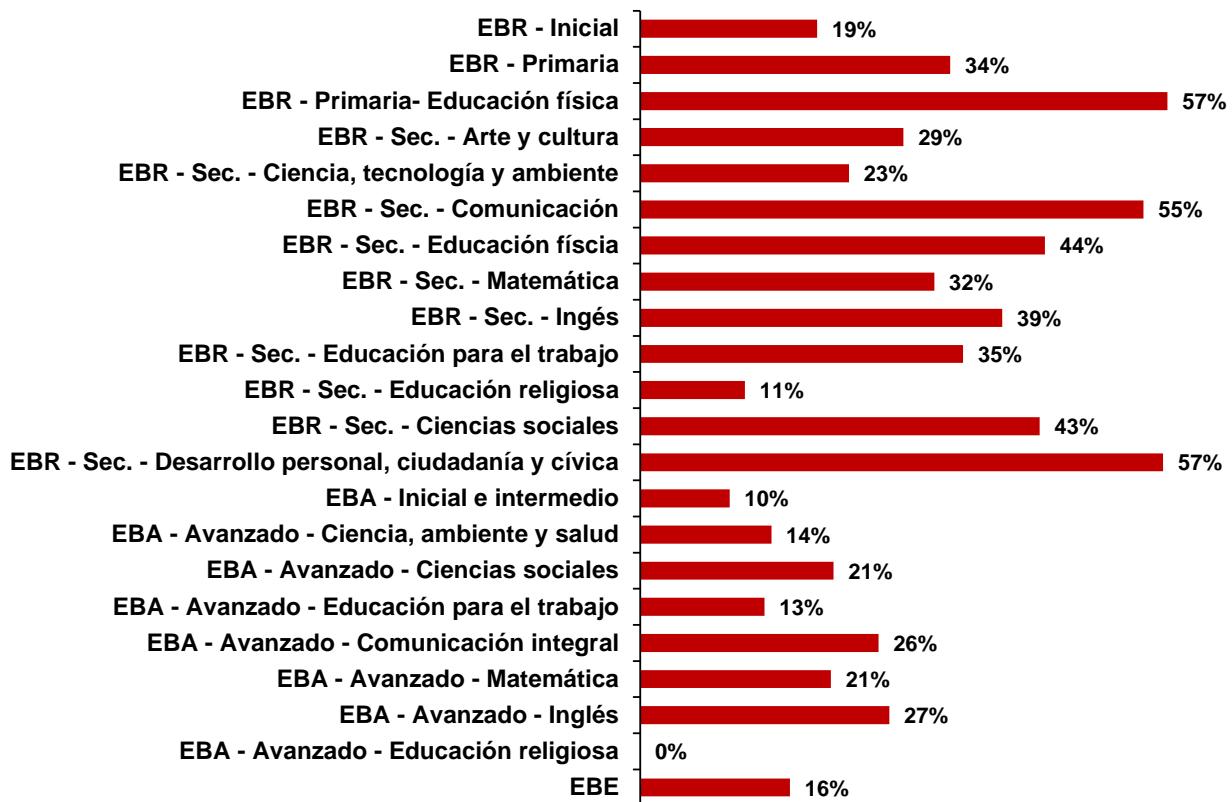
Gráfico 6. Plazas asignadas con respecto al total de plazas por modalidad
(2015-2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

El Gráfico 7 muestra el porcentaje de plazas cubiertas por modalidad y especialidad. Sin contar educación religiosa, las especialidades con menor cobertura tanto en Educación Básica Regular (EBR) como en Educación Básica Alternativa (EBA) son los cursos de ciencias naturales (ciencia, tecnología y ambiente con 23% y ciencia, ambiente y salud con 14%). En la misma línea, las plazas de Educación Básica Especial (EBE) cuentan con un porcentaje de cobertura considerablemente bajo, con solo el 16% de las plazas siendo cubiertas a través de concursos de nombramiento.

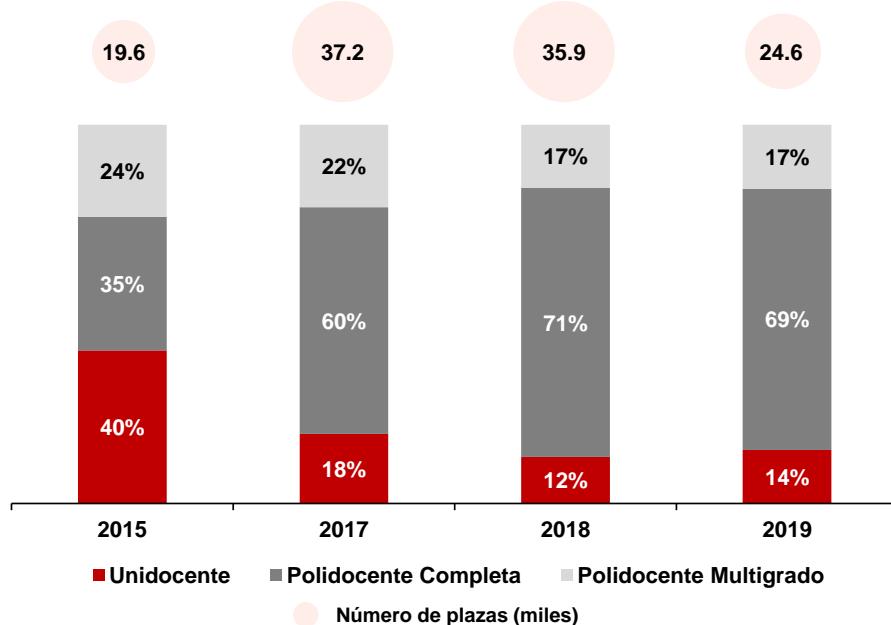
Gráfico 7. Cobertura de plazas por modalidad
 (total 2015-2019, % de plazas asignadas en concursos de nombramiento)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En el caso del tipo de IE, se observa que en el año 2015 la mayor cantidad de plazas fueron de Unidocente (40%), seguido por Polidocente Completa (35%); mientras que en los años 2017 a 2019 se otorgaron mayor cantidad de plazas de Polidocente Completa (66%, en promedio) (ver Gráfico 8).

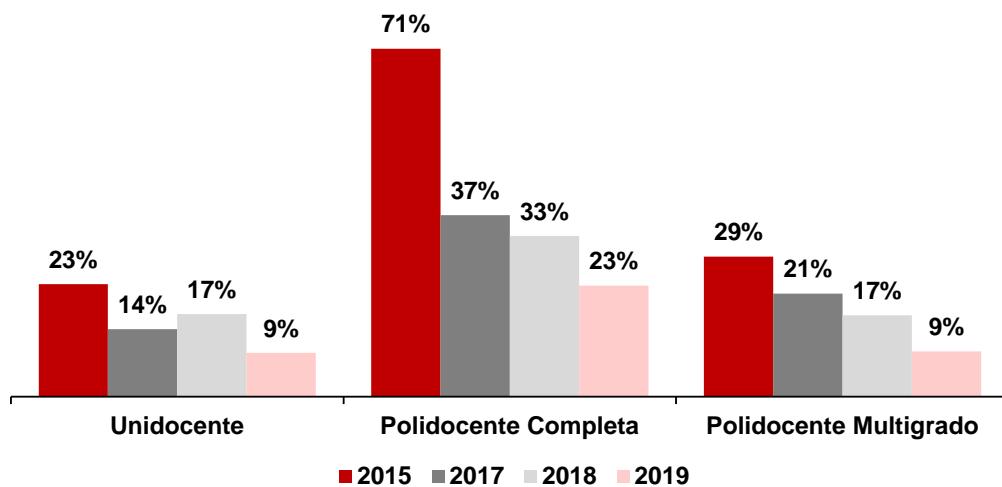
Gráfico 8. Plazas por tipo de IE
(2015-2019, #)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En el periodo 2015 – 2019, la proporción de plazas asignadas respecto del total de plazas ha sido considerablemente mayor para Polidocente Completa, seguido por Polidocente Multigrado. Las magnitudes de las tasas se han ido reduciendo con el pasar de los años para todos los tipos de IIEE, observándose con mayor notoriedad para Polidocente Completa. (ver Gráfico 9)

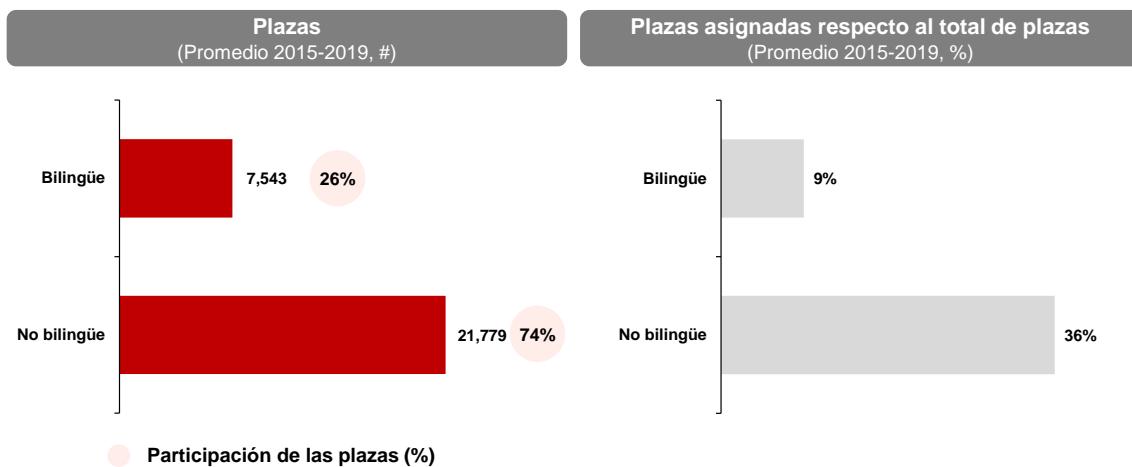
Gráfico 9. Plazas asignadas respecto del total de plazas por tipo de IE
(2015-2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, 26% de las plazas establecidas en los procesos de nombramiento entre 2015-2019 fueron para posiciones bilingües. Sin embargo, de estas solo el 9% fueron asignadas a profesores, en comparación a la asignación de 36% del resto de plazas.

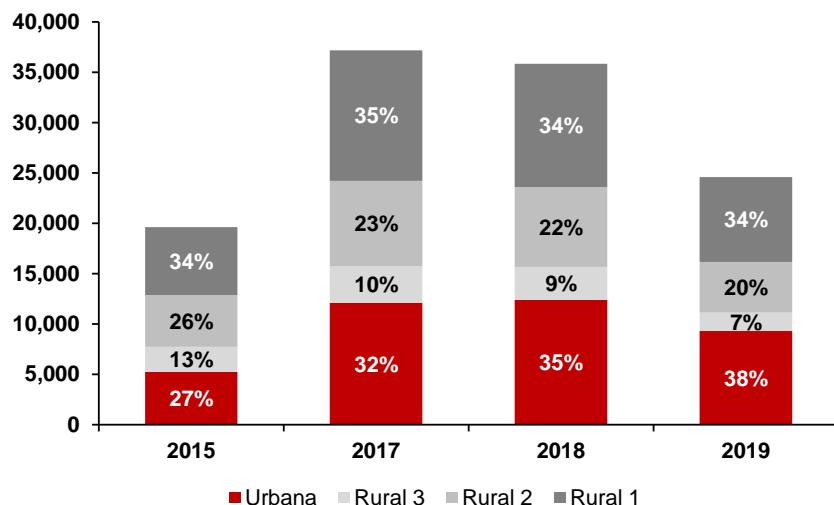
Figura 39. Plazas y asignación de plazas bilingües



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La oferta de plazas también varía de acuerdo con la ruralidad. Como se muestra en el Gráfico 10, las zonas urbanas y Rural 1 (las “más” rurales) son las que concentran el mayor número de plazas ofrecidas. Esta distribución se mantiene bastante constante a lo largo de los concursos. La desviación más significativa del promedio en la distribución de plazas se dio en el concurso del 2015, en el que las plazas en Rural 2 y Rural 3 tuvieron una mayor participación en la oferta de plazas.

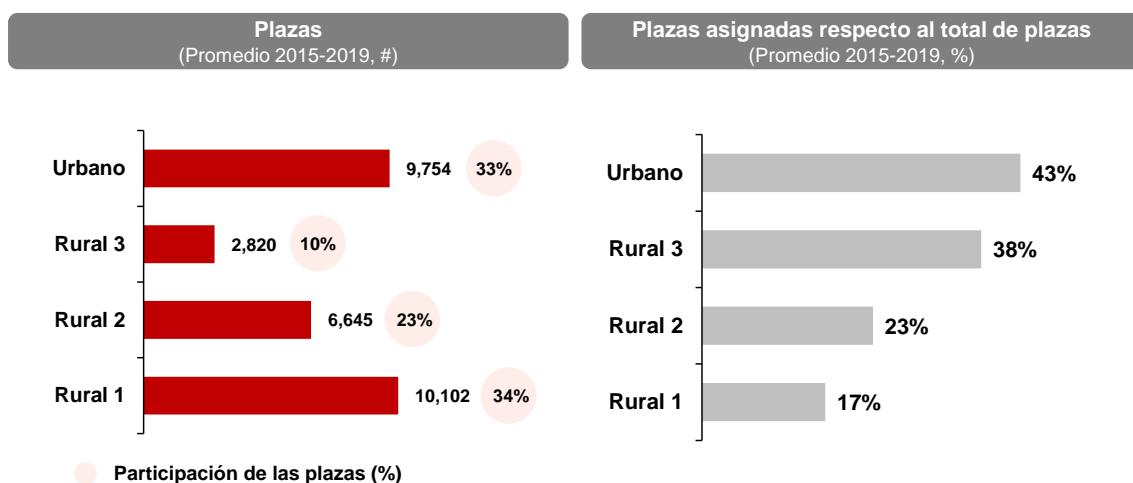
**Gráfico 10. Distribución de plazas según ruralidad
(2015 – 2019, % de plazas)**



Nota: La escala de las barras corresponde a la cantidad de plazas ofertadas. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Con relación al ámbito geográfico, se observa que entre el 2015 – 2019, en promedio, 33% de plazas eran para IIEE en zonas urbanas y el 67% restante en zonas rurales (34%, 23% y 10% en Rural 1, Rural 2 y Rural 3, respectivamente). Sin embargo, la tasa de asignación de docentes en zonas urbanas fue superior (43%) al de zonas rurales.

Figura 40. Plazas y asignación de plazas por ruralidad, promedio 2015-2019

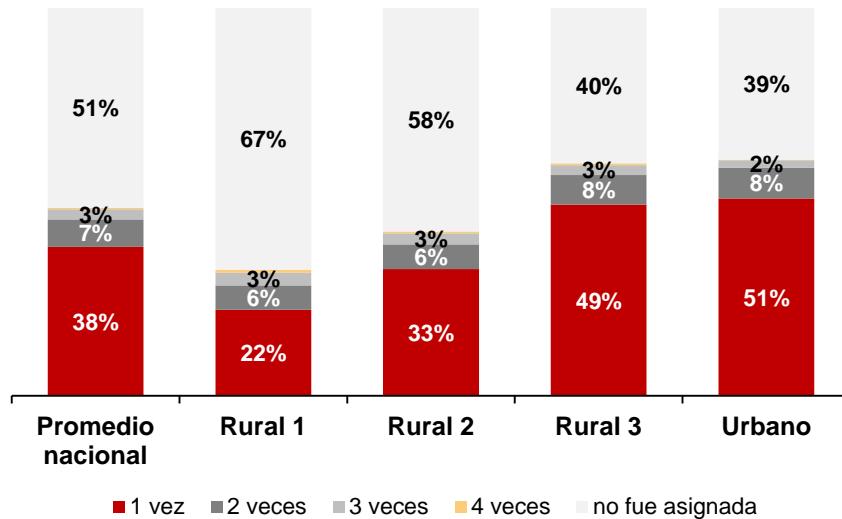


Nota: Se establecen tres categorías para las IIEE que se encuentran en el ámbito rural. Las IIEE son clasificadas de acuerdo con el tamaño del centro poblado en el que se encuentra (número de habitantes) y la distancia a la capital provincial más cercana. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La ruralidad de las plazas es un factor importante en la capacidad de asignación de las plazas. Esto es debido a que la ruralidad puede ser vista como un desincentivo para algunos docentes. En el Gráfico 11 se puede apreciar la distribución de plazas según el número de veces que requirió ser presentada para su respectiva asignación. En este caso se puede observar que, en promedio a nivel nacional, el 38% de plazas fueron asignadas la primera vez que fueron presentadas, y alrededor de 10% de plazas se asignaron en la segunda y tercera vez. 51% de las plazas no fueron asignadas durante dicho período.

Al respecto, llama la atención que el porcentaje de plazas asignadas en la segunda o tercera oportunidad decaiga significativamente, en comparación a la asignación en la primera vez que la plaza fue presentada. Asimismo, se observa que la dificultad de asignación de las plazas está directamente relacionada con su grado de ruralidad. Son las escuelas clasificadas como Rural 1 (las "más" rurales) las que tienen mayores dificultades para llenar las plazas. Ante ello, la repetida presencia de las plazas en los concursos de nombramiento no ha servido para aumentar su tasa de asignación. Es importante tomar en cuenta que en la mayor parte de plazas presentadas en los concursos de nombramiento corresponden a IIEE en zonas urbanas o clasificadas como Rural 1.

Gráfico 11. Número de veces que cada plaza fue presentada antes de su asignación según ruralidad
 (% de plazas)

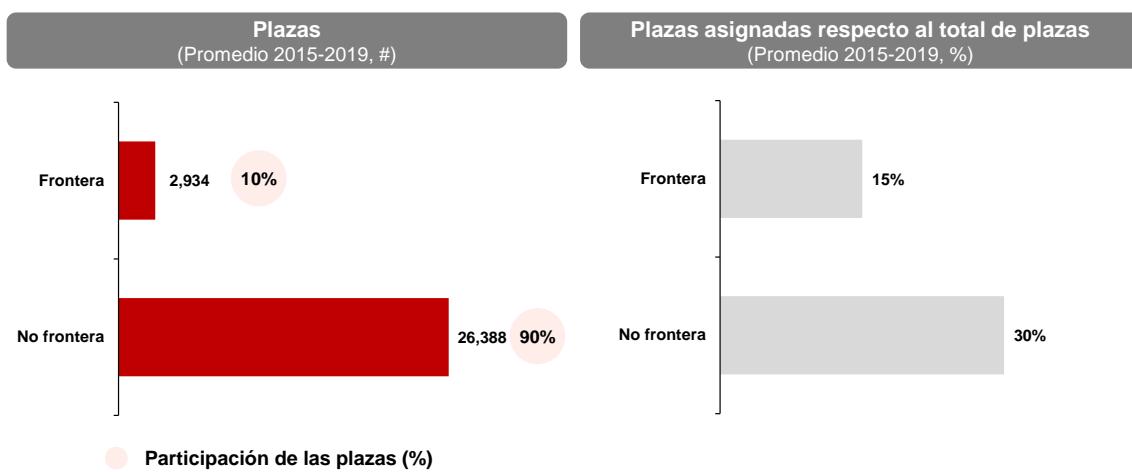


Nota: No se reportan los porcentajes de las plazas ofrecidas 4 veces por motivos de presentación. En todos los casos estos fueron menores a 1%.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, se identifica que 10% de las plazas eran para IIEE ubicadas en zonas de frontera (en promedio en el período 2015-2019). La tasa de asignación de plazas en dichas zonas fue inferior (15%) a la del resto del territorio nacional (30%).

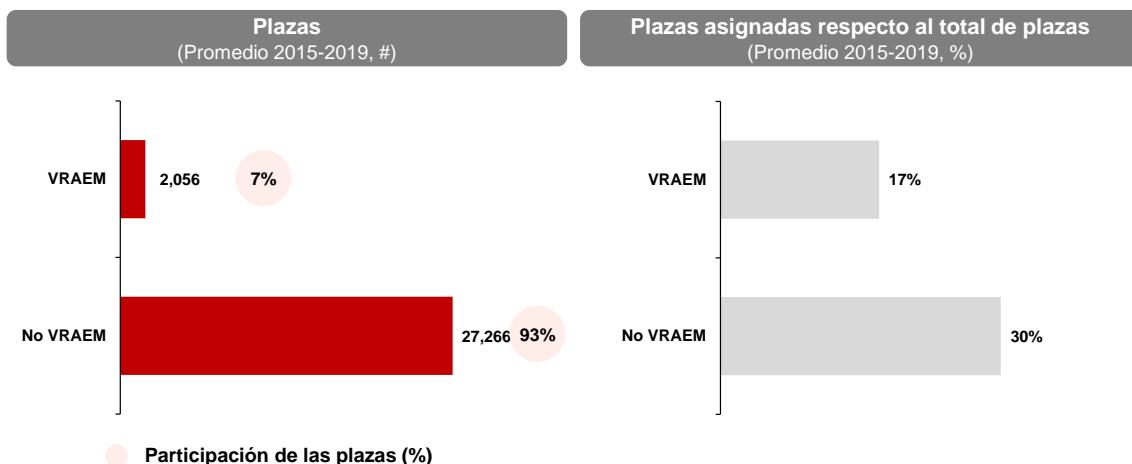
Figura 41. Plazas y asignación de plazas en zona de frontera



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por último, se identifica que, en promedio, 7% de las plazas establecidas en los procesos de nombramiento del período 2015 – 2019 fueron para IIEE en el VRAEM. De estas, el 17% fueron asignadas a docentes, cifra inferior al del resto de plazas que se situó en un 30% para el mismo período.

Figura 42. Plazas y asignación de plazas en el VRAEM

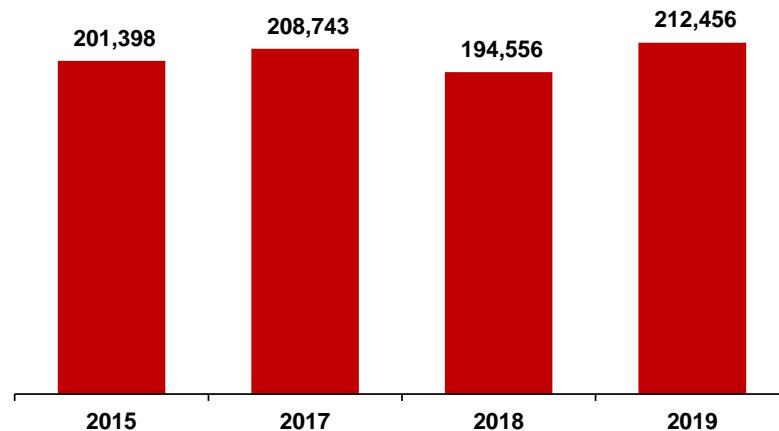


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

6.1.2 Resultados de la evaluación de ingreso

En el periodo 2015-2019, postularon, en promedio, 204 mil docentes a cada concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (ver Gráfico 12). El proceso realizado en el 2018 fue el que tuvo menor cantidad de participantes, mientras que el del 2019 fue el que tuvo mayor cantidad de evaluados.

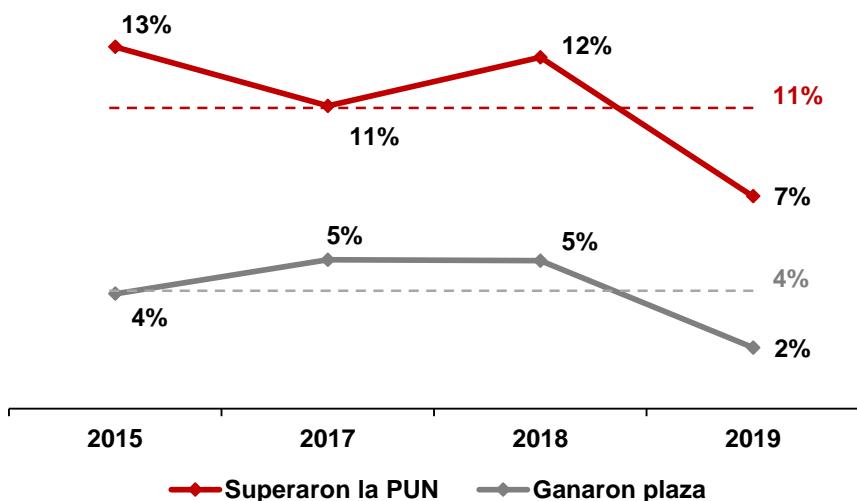
Gráfico 12. Evaluados en el concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial (2015 – 2019, #)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Se puede identificar que en los procesos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial entre el año 2015 y 2019, en promedio, el 11% de los evaluados superaron la Prueba Única Nacional (primera etapa), y solo el 4% ganó una plaza (ver Gráfico 13). Cabe mencionar que la asignación de plazas se da como parte de la etapa descentralizada del concurso (segunda etapa), en la cual no se requiere una nota aprobatoria, sino que se le otorga la plaza al docente con mayor puntaje que postuló a esa plaza. Asimismo, cabe destacar que se observa una tendencia decreciente tanto en la tasa de aprobación de la PUN como en la tasa de docentes que ganaron una plaza en el concurso de nombramiento.

Gráfico 13. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza
 (2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Si se considera como unidad de medida al total de docentes que han participado en alguno de los concursos de nombramiento, se observa que solo alrededor del 20% han superado la PUN, aunque sea una vez, sin importar la cantidad de veces que se haya intentado (ver Tabla 7). Además, es importante observar que 42% de los docentes han participado en los cuatro concursos de nombramiento. Al respecto, cabe destacar que rendir la PUN no solo permite lograr el nombramiento docente dado que dicho puntaje también es empleado para participar en el proceso de contratación docente.

Tabla 7. Número de veces que dio la PUN vs número de veces que aprobó la PUN
 (2015-2019, # de docentes)

Número de veces en las que aprobó la PUN	Número de veces que dio la PUN				
	1 vez	2 veces	3 veces	4 veces	Total
Ninguna	44,899	35,198	44,679	103,395	228,171
1 vez	13,718	9,551	8,473	8,864	40,606
2 veces	0	6,278	3,738	3,683	13,699
3 veces	0	0	2,191	2,255	4,446
4 veces	0	0	0	1,610	1,610
Total	58,617	51,027	59,081	119,807	288,532

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, es importante señalar que 49% de los docentes que han aprobado la PUN en alguna ocasión lo han hecho en el primer intento (ver Tabla 8). Dicha proporción se reduce al aumentar la cantidad de veces que se ha dado la PUN, es decir, si un docente cuenta con los conocimientos y habilidades para aprobar la PUN, lo más probable es que lo logre en los primeros intentos.

Tabla 8. Número de intentos para aprobar la PUN
 (2015 - 2019, # de docentes que han aprobado la PUN en alguna ocasión)

Número de veces que dio la PUN	Número de docentes que aprobaron la PUN	Distribución
1 vez	29,602	49%
2 veces	15,243	25%
3 veces	9,971	17%
4 veces	5,545	9%
Total	60,361	100%

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Esto también se evidencia a partir de la Tabla 9, en la cual se muestra que la tasa de aprobación de la PUN de los candidatos que han participado previamente en los concursos de nombramiento, es de entre 7% y 12%; tasa similar a la de aprobación global, que se encuentra entre 7% y 13% dependiendo del año (ver Gráfico 13).

Esto sugiere que la experiencia previa rindiendo una prueba de ingreso no aporta significativamente en el rendimiento en la PUN en una siguiente ocasión. Los porcentajes de aprobación se mantienen constantes sin importar la experiencia en los concursos de nombramiento, por lo menos en la etapa nacional.

Tabla 9. Aprobación de la PUN por participación previa
 (2015 - 2019, % de docentes que aprueban la PUN)

PUN rendida anteriormente	% de aprobación de la PUN en el año		
	2017	2018	2019
2015	11%	12%	7%
2017	-	12%	7%
2018	-	-	7%

Fuente: MINEDU. Elaboración: APOYO Consultoría.

Complementariamente, cuando uno contrasta el número de veces que los docentes rindieron la PUN con los resultados finales del concurso de nombramiento (que culmina con la asignación de una plaza), se observa que solo el 12% de docentes que ha participado en al menos un concurso de nombramiento ha ganado una plaza, a pesar de que alrededor del 40% a participado en 4 ocasiones (ver Tabla 10).

Tabla 10. Número de veces que dio la PUN vs resultados del concurso de ingreso

Resultados concurso	Número de veces que dio la PUN				
	1 vez	2 veces	3 veces	4 veces	Total
Número de docentes que han participado en al menos un concurso de nombramiento					
Nunca han ganado una plaza	48,814	39,309	50,444	116,425	254,992
Sí han ganado una plaza	9,803	11,718	8,637	3,382	33,540
Total	58,617	51,027	59,081	119,807	288,532
Distribución					
Nunca han ganado una plaza	83%	77%	85%	97%	88%
Sí han ganado una plaza	17%	23%	15%	3%	12%

Asimismo, se puede observar que 29% de los docentes que han sido nombrados lo hicieron la primera vez que participaron en un concurso de ingreso, mientras que el 35% lo hizo al segundo intento (ver Tabla 11). Considerando la información sobre la

aprobación de la PUN (ver Tabla 7), se observa que en el caso de la PUN la mayor proporción de docentes la superaban al primer intento, mientras que la mayor proporción de docentes son nombrados en el segundo intento, lo cual podría indicar que la experiencia de haber dado una prueba antes tiene un mayor impacto en la segunda etapa del concurso y no tanta en la PUN.

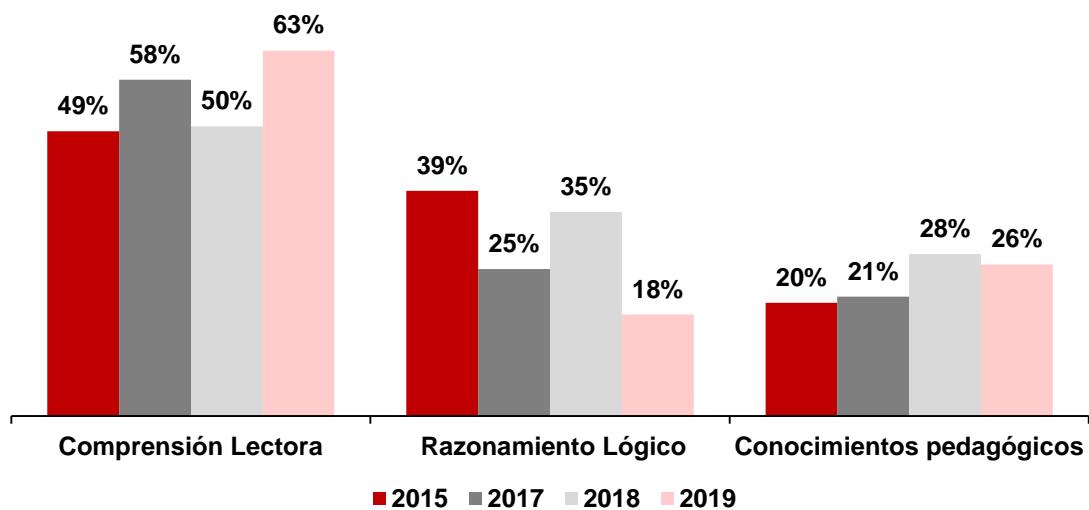
Tabla 11. Número de intentos para ser nombrados
(2015 - 2019, # de docentes que han sido nombrados)

Número de veces que dio la PUN	Número de docentes nombrados	Distribución
1 vez	9,803	29%
2 veces	11,718	35%
3 veces	8,637	26%
4 veces	3,382	10%
Total	33,540	100%

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Con relación a la Prueba Única Nacional, se observa que la tasa de aprobación de la subprueba de comprensión lectora es materialmente mayor a la de razonamiento lógico y conocimientos pedagógicos. Asimismo, se observa que el porcentaje de aprobación de la subprueba de comprensión lectora y conocimientos pedagógicos ha aumentado levemente en los últimos años, sin embargo, la de razonamiento lógico ha caído significativamente (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN
(2015 – 2019, %)

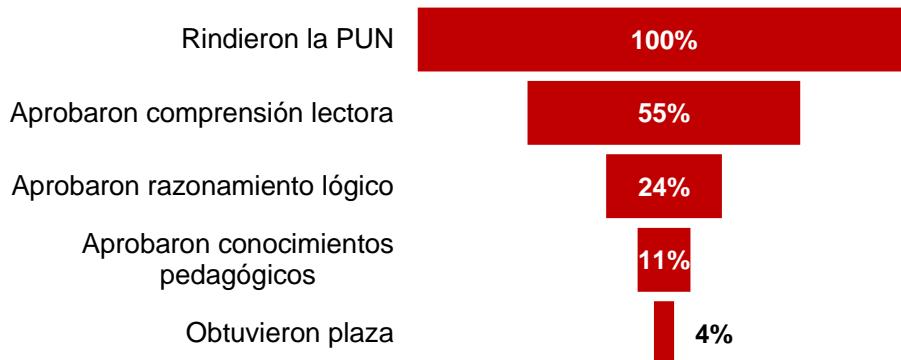


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

A nivel agregado, solo el 4% de los docentes que rinden la PUN son nombrados anualmente. En el Gráfico 15 se puede observar la proporción de docentes que aprueban cada uno de los subcomponentes de la PUN de ingreso a la Carrera Pública Magisterial. Al respecto, el primer hallazgo interesante es la diferencia en la tasa de aprobación de las pruebas de comprensión lectora (55%) y razonamiento Lógico (24%).

El segundo hallazgo es que, a pesar de que, por ejemplo, el 55% de los docentes aprueba el componente de comprensión lectora, tan solo el 11% de todos los candidatos logra aprobar el componente de conocimientos pedagógicos. Todo da a indicar que los principales filtros para la aprobación de la PUN son los componentes de razonamiento lógico y, especialmente, conocimientos pedagógicos.

Gráfico 15. Aprobación de la PUN por subprueba
(Promedio 2015-2019, %)

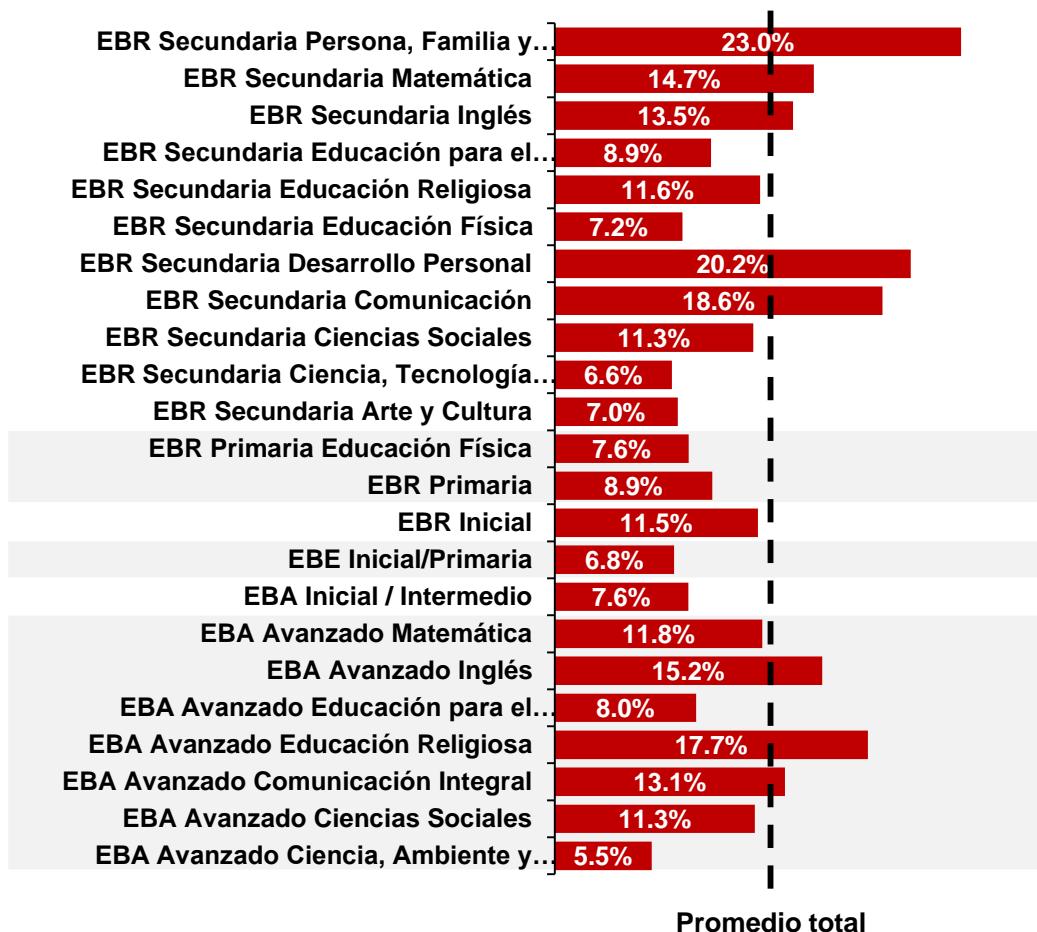


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se evidencian diferencias significativas en las tasas de aprobación de la PUN de acuerdo con distintos grupos de inscripción (EBR Primaria, EBR Secundaria Ciencias Sociales, etc.). En el Gráfico 16 se puede observar que los docentes que aplican a plazas en secundaria en EBR, especialmente en persona, familia y relaciones humanas y desarrollo personal, obtienen porcentajes de aprobación muy superiores a los docentes que aplican a plazas en EBR primaria. Es importante resaltar que parte de la explicación obedece también a las diferencias en los niveles de postulación: las plazas de EBR primaria e inicial son las que tienen más postulantes, concentrando el 36% y 18% de los postulantes respectivamente.

De otro lado, los grupos de inscripción relacionados a ciencias naturales, tanto en EBR como en EBA muestran también porcentajes de aprobación relativamente bajos (6.6% y 5.5% respectivamente), lo que podría ser un reflejo de la calidad de la formación inicial docente en estos campos, mientras que los docentes de comunicación muestran porcentajes de aprobación de la PUN por encima del promedio.

Gráfico 16. Aprobación de la PUN por grupos de inscripción
 (2015-2019, % de aprobación)



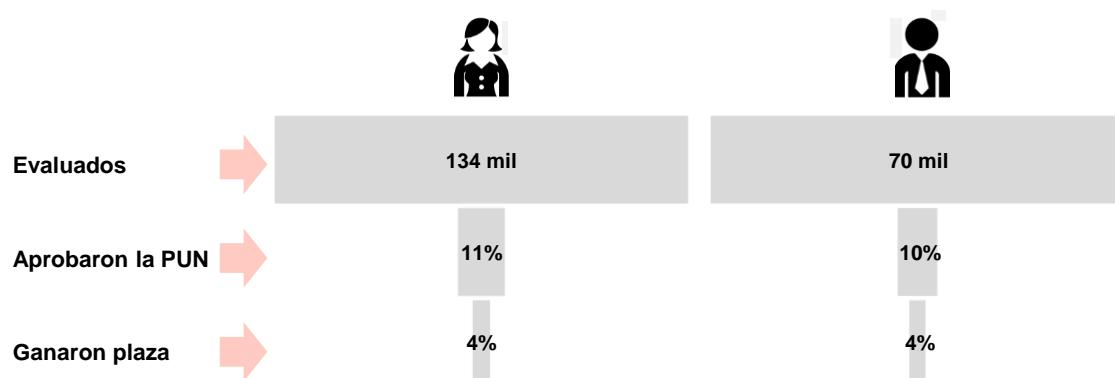
Promedio total

Nota: El gráfico no considera la heterogeneidad en las tasas de postulación. Es importante considerar, por ejemplo, que el nivel primaria es el que concentra la mayor proporción de postulantes en general.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, alrededor del 66% de los participantes del concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial son mujeres, lo cual quiere decir que, en promedio, han sido evaluadas 134 mil docentes por concurso de nombramiento.

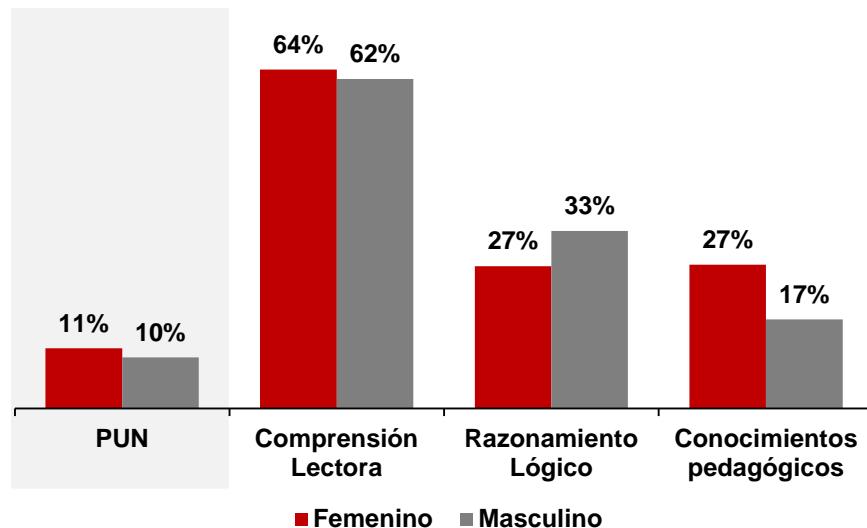
Gráfico 17. Evaluados por sexo
 (Promedio 2015 – 2019)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

A pesar de no apreciarse diferencias significativas entre las tasas de aprobación de docentes de sexo femenino y masculino, de observarse los resultados de las subpruebas de la PUN se identifican diferencias de mayor relevancia. Se observa que la tasa de aprobación de la subprueba de razonamiento lógico es 6 puntos porcentuales mayor para los docentes de sexo masculino, mientras que la de la subprueba de conocimientos pedagógicos es 10 puntos porcentuales mayor para docentes de sexo femenino (ver siguiente gráfico).

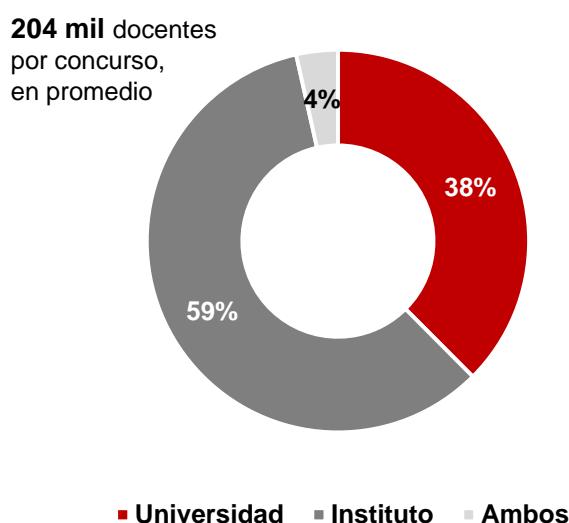
Gráfico 18. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN por sexo
(Promedio 2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Además, los docentes que postulan al proceso de nombramiento pueden ser de distintas procedencias. En los concursos realizados entre el 2015 – 2019, se identifica que, en promedio, el 59% de los docentes que postulan proceden de institutos, 38% de universidades y el 4% restante de ambas instituciones (ver Gráfico 19).

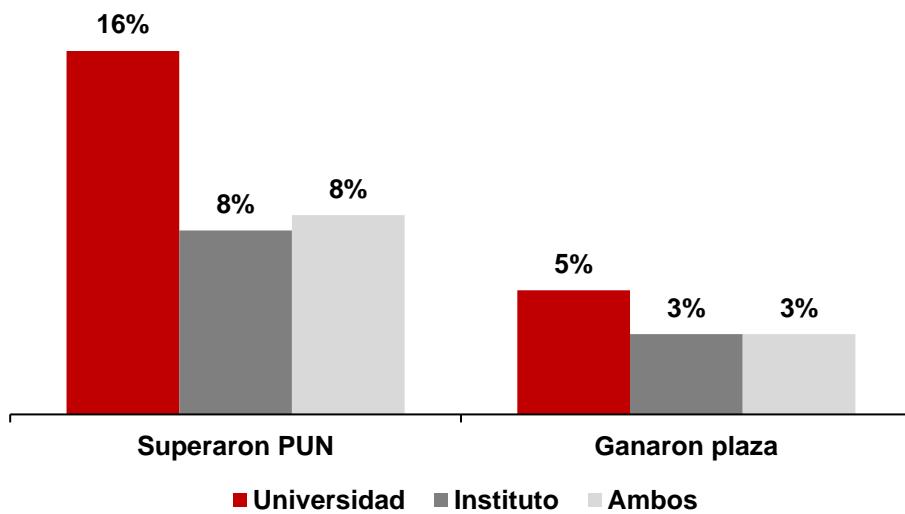
Gráfico 19. Distribución de docentes por procedencia
(Promedio 2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Se observa que la tasa de docentes que supera la PUN y que ganaron plaza en los procesos de ingreso del 2015 – 2019 es mayor para los que proceden de universidades que para el resto de los docentes. En promedio, 16% de docentes de universidades aprobaron la PUN y 5% ganaron plaza, mientras que solo el 8% de docentes de institutos aprobaron y 3% ganaron plaza (ver Gráfico 20).

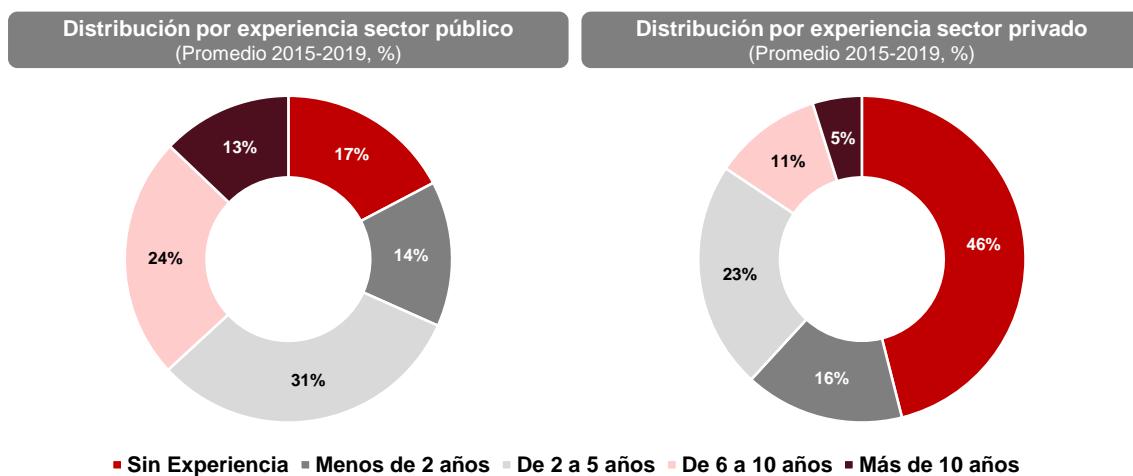
Gráfico 20. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por procedencia
(Promedio 2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, se puede observar que los docentes que participan en el concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial poseen distinta experiencia profesional en el sector público y privado. Se observa que alrededor del 80% de docentes tienen experiencia previa en el sector público (14% menos de 2 años, 31% entre 2 y 5 años, 24% entre 6 y 10 años, y 13% más de 10 años), mientras que alrededor de la mitad de los docentes no poseen experiencia previa en el sector privado (ver Figura 43).

Figura 43. Distribución de docentes por experiencia profesional

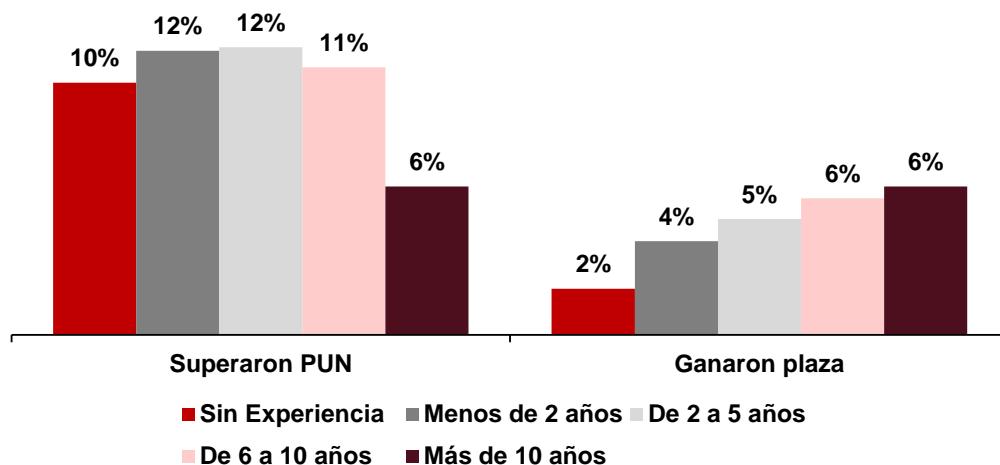


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Además, se observa que la atractividad de la Carrera Pública Magisterial para los docentes con experiencia en el sector privado se ha mantenido relativamente estable en el tiempo. En el 2015, 48% de los docentes que participaron en el concurso de nombramiento tenían experiencia en el sector privado, mientras que en el 2019 se elevó a 55%.

De igual manera, es relevante analizar el rendimiento de los docentes en las pruebas de ingreso según la experiencia que poseen. Por un lado, la tasa de aprobación de la PUN entre los docentes que poseen hasta 10 años de experiencia se mantiene entre 10% y 12%, a diferencia de la tasa para docentes con más de 10 años de experiencia que es inferior (6%). Mientras que en el caso de los docentes que ganaron plaza, se evidencia que a mayor experiencia en el sector público mayor es la tasa de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, posiblemente porque esta experiencia no tiene injerencia en la PUN, pero si es valorada en la etapa descentralizada (ver Gráfico 21).

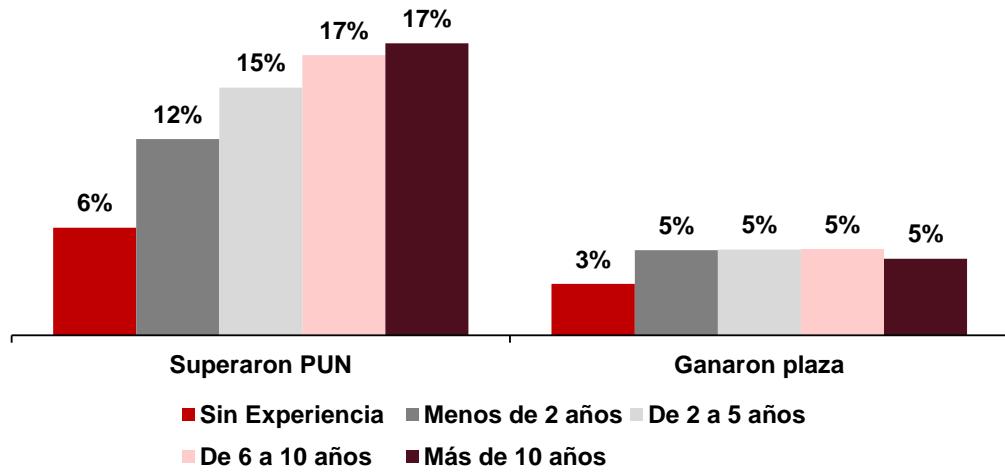
Gráfico 21. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por experiencia profesional en el sector público
 (Promedio 2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se evidencia que la tasa de superación de la PUN mantiene una relación con los años de experiencia en el sector privado, ya que a mayor experiencia, mayor tasa de aprobación de la PUN (además por encima que en el sector público). Mientras tanto, los niveles de la tasa de nombramiento se mantienen en una tasa similar para todos los docentes, sin encontrarse diferencia según la experiencia privada del docente (ver Gráfico 22). Resalta, entonces, que los docentes con experiencia en el sector privado tienen mayor probabilidad de aprobar la PUN (en comparación con aquellos con experiencia en el sector público); sin embargo, ambos grupos (privado y público) tienen una semejante probabilidad de asignación de una plaza.

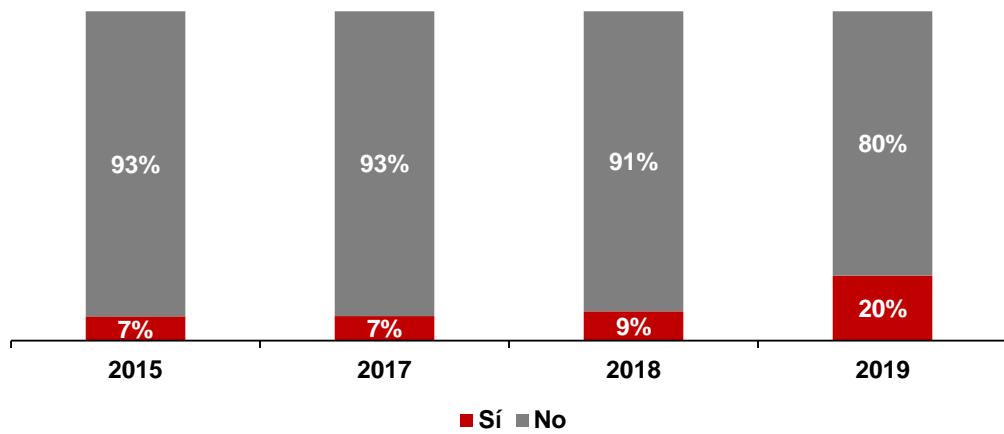
Gráfico 22. Evaluados que superaron la PUN y ganaron plaza por experiencia profesional en el sector privado
 (Promedio 2015 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Finalmente, es de gran relevancia analizar las tendencias de movilización de los docentes entre regiones. Por un lado, se observa que, en promedio, 10% de los docentes que aprobaron la PUN aplicaron a al menos una plaza en una región diferente a la que dieron la PUN (ver Gráfico 23). Esto quiere decir que 10% de los docentes veía como una alternativa trasladarse a otra región. Cabe mencionar que dicha proporción se mantuvo constante entre el periodo 2015 – 2018; sin embargo, se incrementó significativamente en el 2019.

Gráfico 23. Docentes que aplicaron a al menos una plaza en una región diferente a la que dieron la PUN
 (2015 – 2019, % de docentes que aprobaron la PUN)



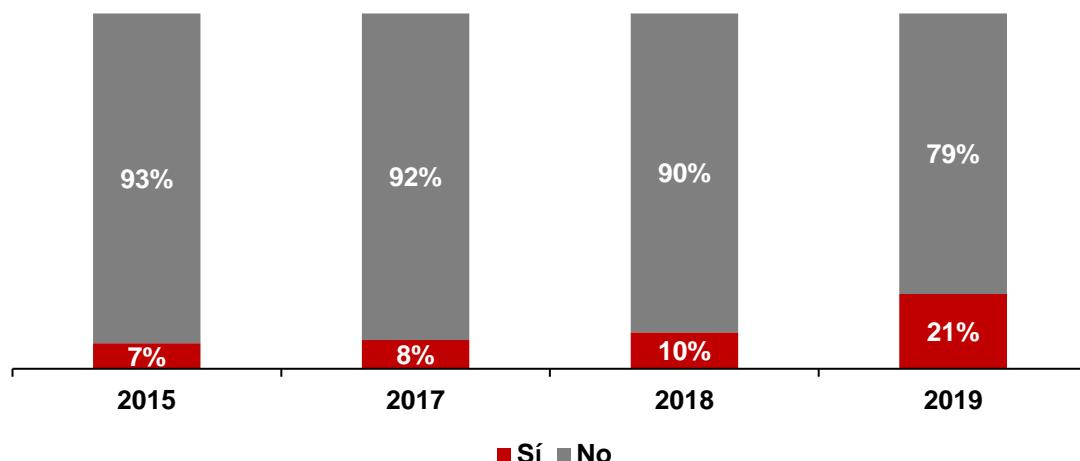
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se puede observar que, en promedio, 10% de los docentes que ganaron una plaza la ocuparon en una región distinta a la que dieron la PUN (ver Gráfico 24). Esto indicaría que 10% de los docentes efectivamente se movilizó a otra región para

realizar sus labores. Cabe mencionar que dicha proporción se mantuvo constante entre el periodo 2015 – 2018; sin embargo, se incrementó significativamente en el 2019.

Gráfico 24. Docentes que ocuparon una plaza en una región diferente a la que dieron la PUN

(2015 – 2019, % de docentes que ocuparon una plaza)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

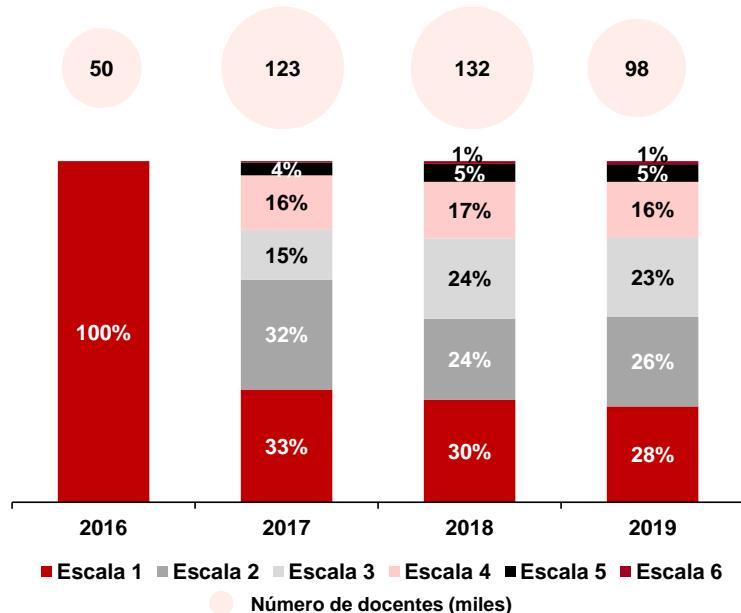
6.2 Evaluación de ascenso

Entre el 2016 y 2020, se han realizado cuatro concursos de ascenso, en el 2016, 2017, 2018 y 2019.¹⁷

En los procesos del periodo 2016 – 2019, participaron un promedio de 100 mil docentes por evaluación. En el concurso del 2016 solo participaron docentes pertenecientes a la primera escala magisterial; sin embargo, en los procesos de los siguientes años, estos docentes solo representaron alrededor del 30% de los participantes. El resto se compone principalmente por docentes de la segunda (27%) y tercera escala magisterial (20%) (ver Gráfico 25).

¹⁷ En el 2014 y 2015 se realizaron dos Concursos Excepcionales de Reubicación en la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Escala Magisterial.

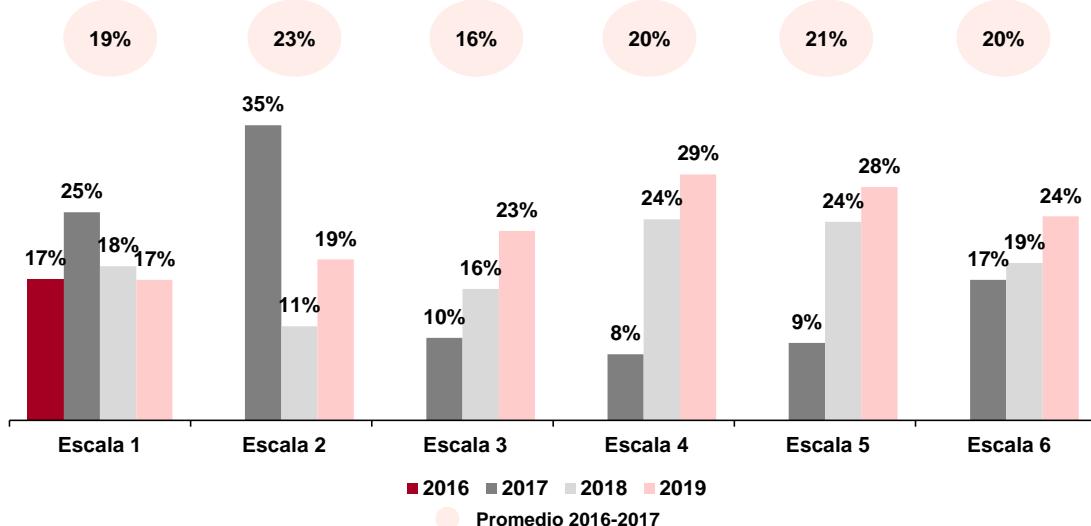
**Gráfico 25. Evaluados en pruebas de ascenso por escala magisterial inicial
(2016 – 2019, %)**



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

En general, 20% de todos los docentes aprobaron el concurso de ascenso en el periodo 2016 – 2019. Se identifica que la tasa de aprobación es mayor al participar en el proceso de ascenso de la escala magisterial 2 a la 3 (23%), mientras que es menor al pasar de la escala 4 a la 5 (16%), seguido por el de la 1 a la 2 (19%). Por último, se observa que el porcentaje de docentes que superan las pruebas de ascenso a aumento sistemáticamente a partir de los que se encuentran en la escala magisterial 3. Cabe resaltar que se evidencian altas tasas de aprobación en el año 2017 para los docentes que partieron de la escala magisterial 1 y 2 (ver Gráfico 26).

Gráfico 26. Docentes aprobados respecto al total de postulantes al concurso de ascenso por escala magisterial inicial (2016 – 2019, %)

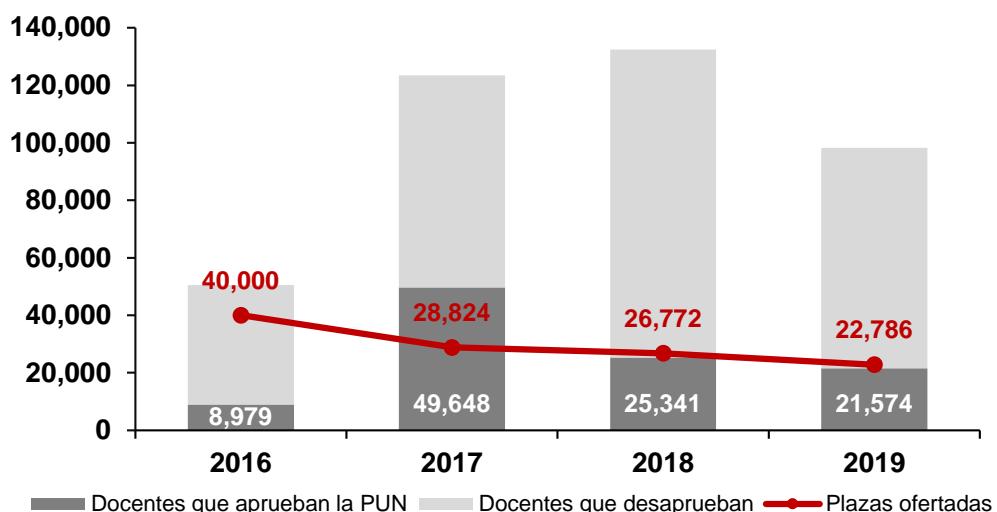


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

La evaluación de ascenso, al igual que las evaluaciones de ingreso a la Carrera Pública Magisterial tienen como uno de sus elementos centrales al sistema de asignación de plazas. Las plazas vacantes son determinadas en conjunto por el MINEDU y el MEF por escala magisterial y regiones.¹⁸ Por otro lado, el documento normativo que regula el concurso de ascenso a la Carrera Pública Magisterial tiene como criterios para la disposición de plazas de ascenso la región, grupo de competencia (EBR Primaria, EBR Secundaria, EBA, etc.), grupo de inscripción y escala magisterial, potencialmente restringiendo la asignación de las plazas de ascenso.

En la práctica, sin embargo, las plazas han sido dispuestas por región, grupo de competencia y escala magisterial. Un resumen de las plazas ofertadas y de los resultados de los concursos del 2016 al 2019 se puede apreciar en el Gráfico 27. De este gráfico se desprende, por ejemplo, que en el primer año de concursos de ascenso se abrieron vacantes para 40 mil docentes que asciendan a la segunda escala; no obstante, solo 8,979 docentes superaron la PUN. En el 2017, pasó lo contrario, con un déficit de 20,824 plazas entre la oferta de plazas y el total de docentes que aprobaron la prueba. Para los dos últimos años, la cantidad de plazas ofrecidas ha superado ligeramente al número de docentes que aprueban la PUN.

Gráfico 27. Resultados de los concursos de ascenso y plazas ofertadas por año (2016 – 2019, # de docentes y plazas)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Ahora bien, aunque el número de plazas a nivel agregado no ha sido una restricción importante desde el 2017, la oferta de plazas específicas (por grupo de competencia, región y escala) podría significar un obstáculo para el crecimiento docente en la Carrera Pública Magisterial.

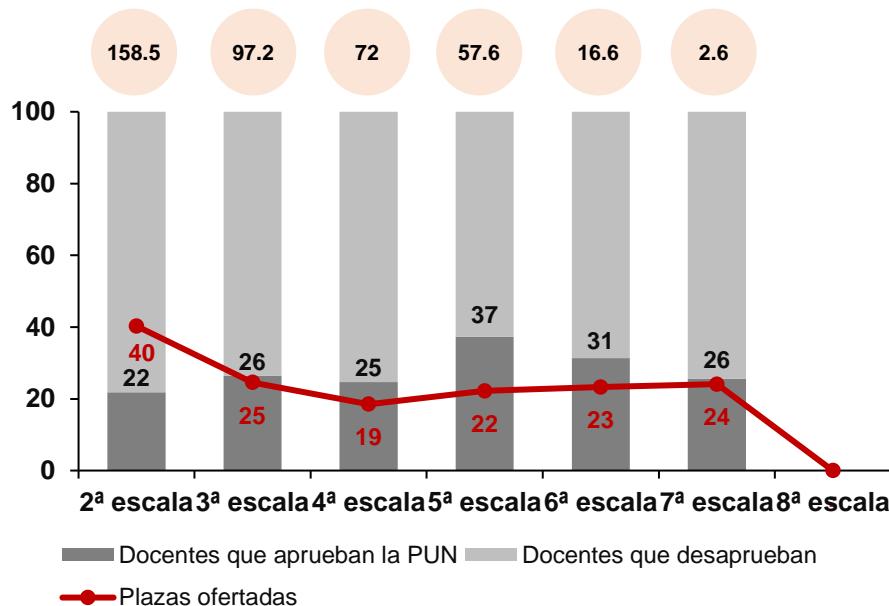
En cuanto a las plazas ofertadas según escala, se puede observar algunas brechas entre postulantes y plazas ofertadas de algunas escalas en particular (ver Gráfico 28). Como se puede observar, ha habido una diferencia importante entre el número de plazas de ascenso para los postulantes a la 2^a escala de la Carrera Pública Magisterial y el número de postulantes que aprueba la PUN. En todo el resto de las escalas, se

¹⁸ Ley N° 2994: Artículo 30 y Decreto Supremo N° 004-2013-ED: Artículo 55.

observa que la cantidad de plazas ofertadas es menor que el número de postulantes que logran aprobar la PUN. Es importante resaltar que, hasta la fecha, no se han ofertado plazas en los concursos de ascenso para docentes que aspiran a la 8^a escala de la Carrera Pública Magisterial.

Gráfico 28. Resultados de los concursos de ascenso y plazas ofertadas por escala objetivo

(total 2016-2019, docentes postulantes por escala = 100 y miles de docentes participan del concurso de ascenso)

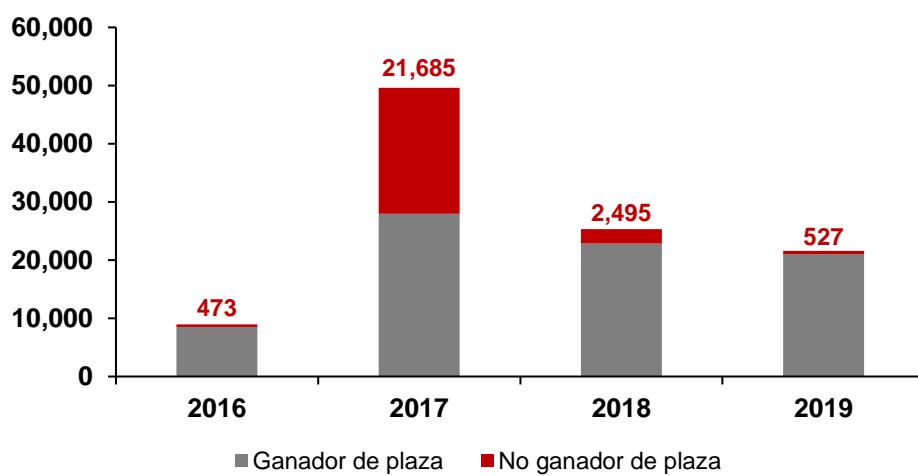


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Esto resulta en un grupo de docentes que, a pesar de haber superado el puntaje aprobatorio de la PUN para su escala, no logran ascender (Gráfico 29). Esto se evidencia en mayor magnitud en el concurso del 2017, en el cual 21,685 docentes no lograron ascender, a pesar de que el 68% si había cumplido con los requisitos necesarios.

Gráfico 29. Asignación de plazas de ascenso por concurso

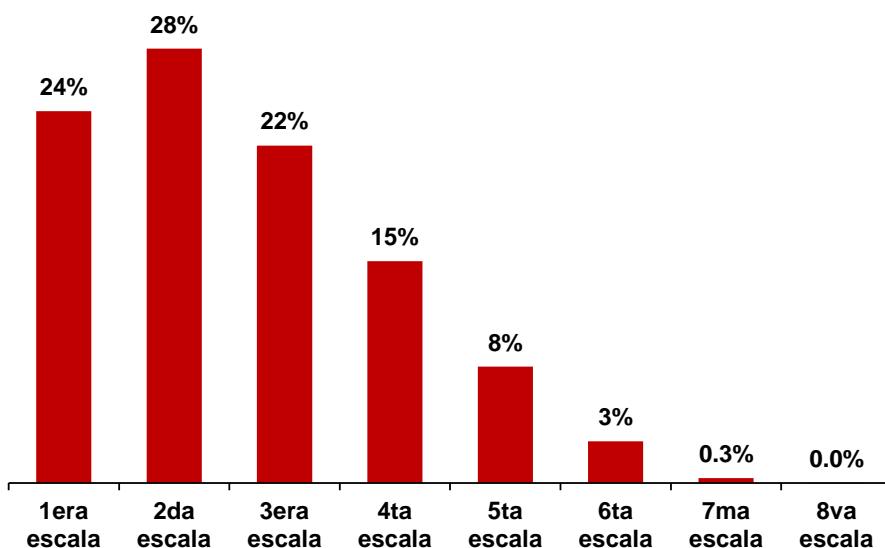
(2016-2019, # de docentes que aprueban la PUN)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Estos resultados, en combinación con el hecho que un número considerable de los docentes en la Carrera Pública Magisterial fue transferido desde el régimen magisterial anterior, resulta en una distribución de los docentes centrada en las primeras escalas. Alrededor del 52% de los docentes se encuentran en las primeras 2 escalas luego de 6 años de realizadas las primeras pruebas de ascenso, y menos del 5% de los docentes ha logrado ascender más allá de la sexta escala.

Gráfico 30. Distribución de los docentes en las escalas de la Carrera Pública Magisterial



Elaboración: APOYO Consultoría.

6.3 Evaluación de acceso a cargos

De forma complementaria, se ha realizado un análisis de las características de los docentes que ocupan cargos directivos en la Carrera Pública Magisterial. Para dicho fin, se empleó la base de contratados y nombrados hacia el 2020, analizando a los docentes con cargos de directores, subdirectores o que realizaban funciones de director en su IE. Debido a falta de información, no se ha podido realizar un análisis detallado de los resultados de los concursos de acceso a cargos, optándose en cambio por el análisis descrito previamente.

El Gráfico 31 muestra la distribución de las plazas directivas ocupadas por docentes nombrados y contratados. En primer lugar, el número de profesores que han sido encargados las labores directivas en su IE es elevado. Hacia el 2020, el 62% de las posiciones directivas en IE a nivel general son ocupadas por profesores que realizan funciones de directores, y estos pueden ser tanto docentes nombrados como contratados. Esto significa que alrededor de 3 de cada 5 directivos en el sistema educativo público no ha obtenido el cargo a través de un concurso de acceso.

Gráfico 31. Cargos directivos en IE por tipo de docente
 (2020, # de docentes con funciones directivas)

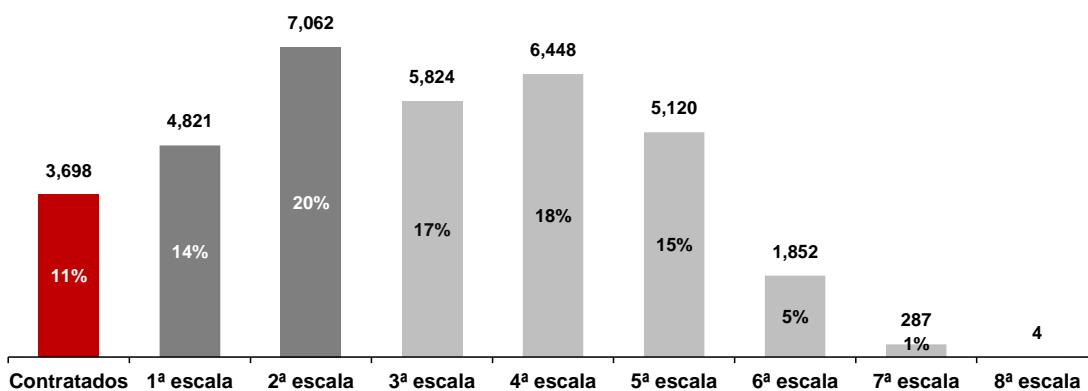


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Para que un docente pueda acceder a un puesto por encargatura (asumir funciones de director), este debe postular acreditando su escala magisterial, grado académico, experiencia lectiva, experiencia en el cargo y reconocimientos. Estos son computados por las UGEL y comparados con el resto de los postulantes para el puesto específico para luego asignar el puesto al docente con mejor puntaje. Estos pueden ser ratificados en el cargo luego de una evaluación hasta por un año adicional.

En el Gráfico 32 se muestra la escala o estado en la cual se encuentran los docentes que realizan tareas directivas en la Carrera Pública Magisterial. Se observa que el 45% de los docentes que tienen funciones de director son contratados o se encuentran en las primeras dos escalas, por lo cual no estarían cumpliendo con el requisito formal de encontrarse por lo menos en la tercera escala de la Carrera Pública Magisterial para ocupar cargos directivos.

Gráfico 32. Puestos directivos por escala docente
 (2020, # y % del total de directivos)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, como se mencionó anteriormente, un número no menor de docentes contratados realiza actividades como director; específicamente el 17% de los docentes con funciones de director es contratado. Además, son las IIEE en plazas rurales las que

tienen la mayor posibilidad de tener a un profesor contratado cumpliendo las funciones de un director.

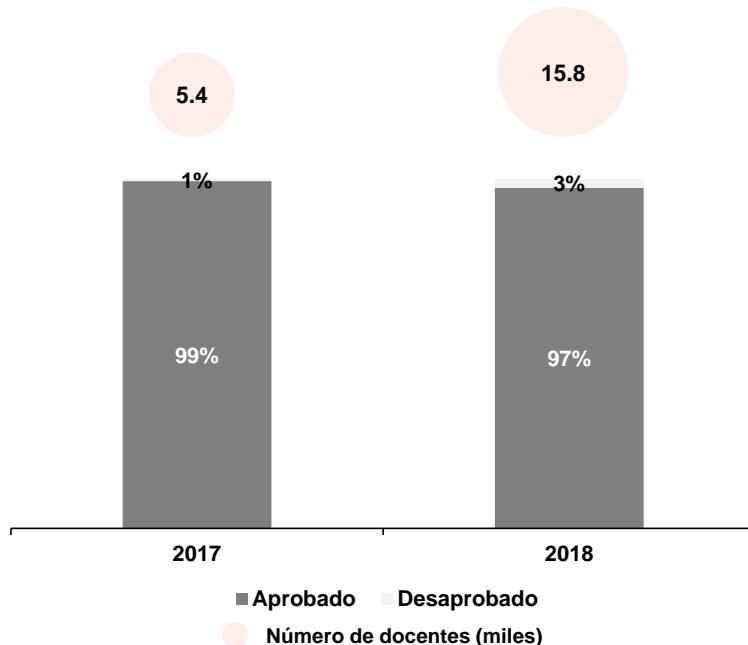
Esta situación es particularmente problemática por dos motivos. En primer lugar, no se garantiza que la calidad del docente contratado sea equivalente a la del docente nombrado debido a que no ha superado satisfactoriamente un concurso de ingreso, por lo que el sistema no está garantizando la calidad de los directivos. En segundo lugar, la CPM no especifica un monto de asignación adicional por realizar funciones de director a un docente contratado, por lo cual se genera una brecha salarial entre directivos que realizan esencialmente las mismas labores, lo cual puede influir en el desempeño. Mientras que un director designado recibe una asignación adicional de S/ 800, un docente con funciones de director (encargado) recibe una asignación adicional entre S/ 360 y S/ 480.¹⁹

6.4 Evaluación de desempeño docente

Entre el 2014 y 2020, se han realizado cuatro evaluaciones de desempeño docente, dos de carácter ordinario y dos de carácter extraordinario, focalizadas en docentes de nivel inicial. Las estadísticas presentadas en la presente sección se centran en las evaluaciones de carácter ordinario, las cuales se llevaron a cabo en el 2017 y 2018.

En el 2017, se realizaron 5.4 mil pruebas de desempeño a docente, las cuales tuvieron una alta tasa de aprobación de 99%, mientras que en el 2018 se le tomó la prueba a casi el triple de docentes, con una tasa de aprobación similar, de 97% específicamente.

Gráfico 33. Resultados de concursos de desempeño



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

¹⁹ Ambos directivos, designados y encargados reciben un salario base de 40 horas correspondiente a su escala magisterial.

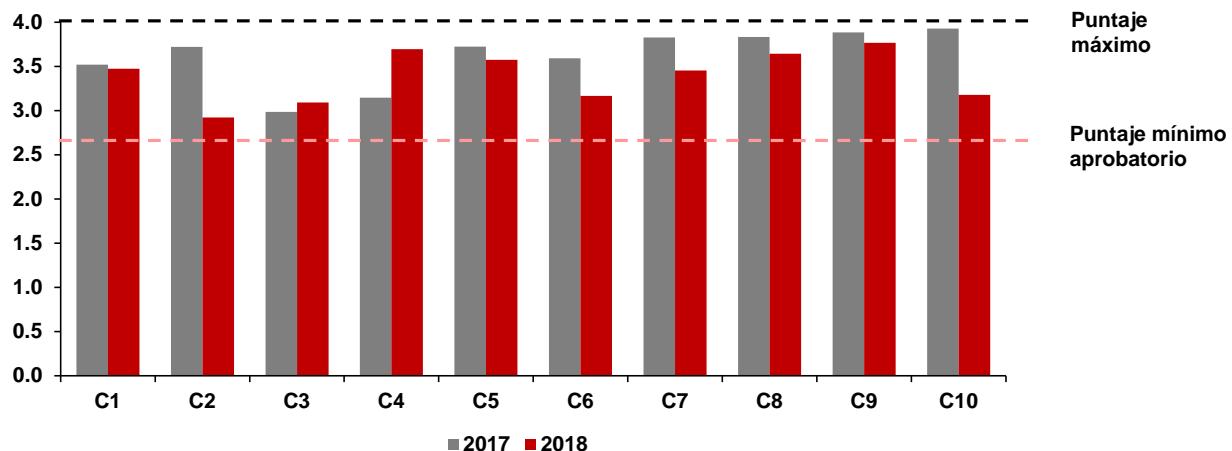
Cabe resaltar que, debido a las altas tasas de aprobación de las evaluaciones de desempeño, clasificar a los docentes según sus características no brinda más información.

Sin embargo, es posible realizar un análisis a partir de la calificación obtenida en cada uno de los componentes de las pruebas de desempeño. Tal como se mencionó anteriormente, en la prueba de desempeño se evalúan 10 componentes con relación a la observación en aula, percepción de los padres de familia y percepción de los directivos acerca de la responsabilidad, compromiso y planificación curricular.

A pesar de la alta tasa de aprobación en la prueba de desempeño, se identifica una brecha entre el puntaje máximo obtenible y la calificación promedio en cada componente (ver Gráfico 34), enfatizándose en el componente 2 (promueve el razonamiento, la creatividad y/o pensamiento crítico en el aula), componente 3 (evalúa el progreso de los aprendizajes para retroalimentar a los estudiantes y adecuar su enseñanza) y , componente 6 (comunicación satisfactoria con las familias).

Asimismo, cabe mencionar que no se evidencia una superioridad absoluta en los resultados entre las pruebas del 2017 y 2018. Sin embargo, en promedio, los resultados de la prueba de desempeño a docentes de educación del nivel inicial del 2017 fueron superiores.

Gráfico 34. Calificación promedio por componente del concurso de desempeño



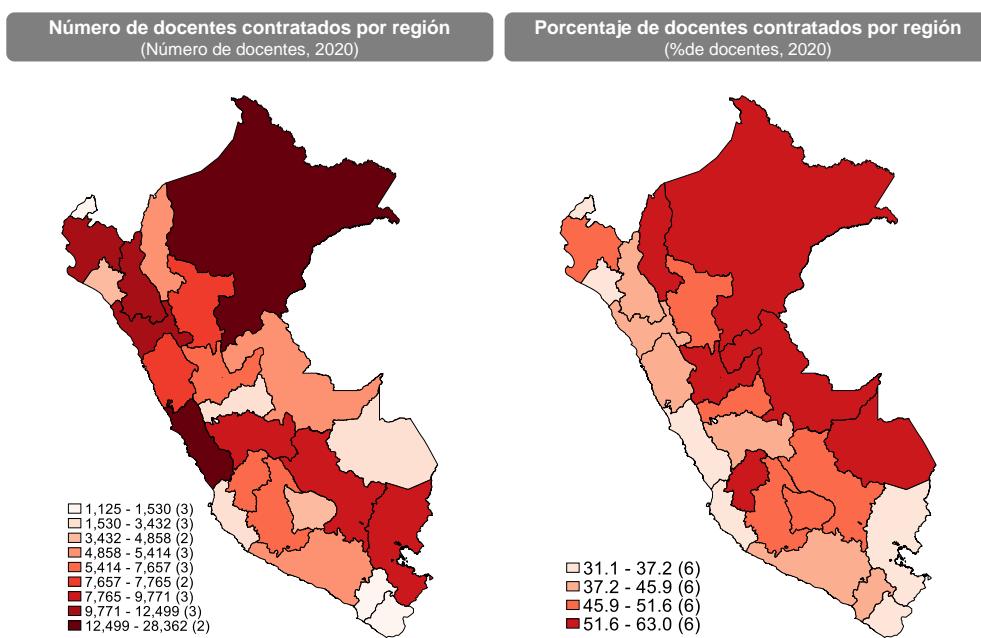
Nota: Se considera el puntaje mínimo aprobatorio (2.6) como referencia debido a que dicho puntaje se aplica al promedio de los componentes de observación en aula (C1 – C5) y al promedio total, pero no se aplica a cada componente individualmente. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

6.5 Contratación de docentes

Los docentes contratados, a pesar de que no se encuentran dentro de la Carrera Pública Magisterial, son un componente importante del servicio de educación público. En algunas regiones del país, estos conforman hasta el 38% de los docentes en IIEE públicas de la región, como en Huancavelica, y cuando menos los representan el 15% de los docentes, como es el caso de Tumbes.

La Figura 44 expone el porcentaje de docentes contratados por región. Se puede observar que las regiones en la costa (a excepción de Piura) tienden a tener una menor proporción de docentes contratados, mientras que las regiones de la sierra y selva tienden a mostrar la tendencia contraria.

Figura 44. Concentración de docentes contratados por región



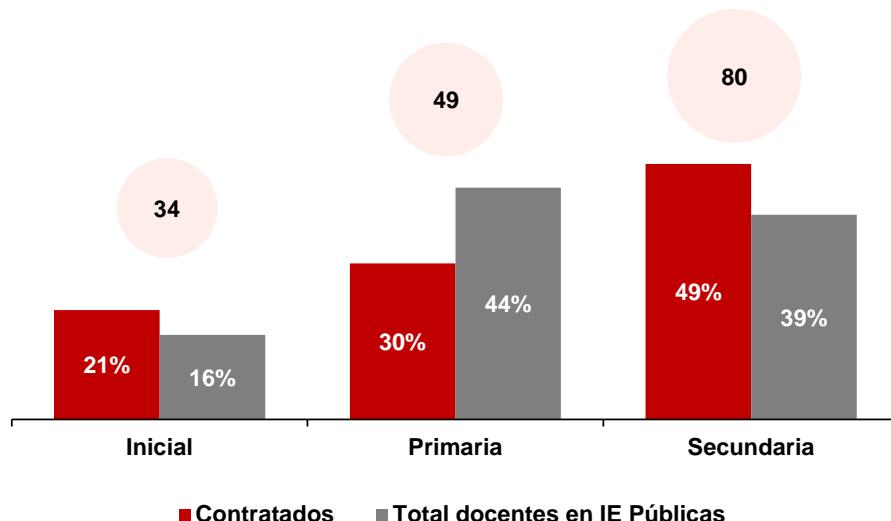
Fuente: Ministerio de Educación y ESCALE. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los docentes contratados se concentran en Lima y Loreto. Mientras en el primer caso los docentes contratados solo conforman el 37% de los docentes de la región, en Loreto esta proporción llega al 63%.

Al observar la distribución de docentes contratados según plaza, se observa que la mayor parte de los profesores contratados se encuentran en el nivel secundario, a pesar de que la mayor cantidad de docentes total se encuentra en primaria (ver Gráfico 35). Esto podría ser explicado por diferencias en los contenidos de los exámenes de ingreso, y a la dificultad que esto podría conllevar.

Gráfico 35. Distribución de docentes según nivel educativo

(2020, % de docentes contratados y total por nivel educativo y número de docentes de docentes contratados por nivel educativo)

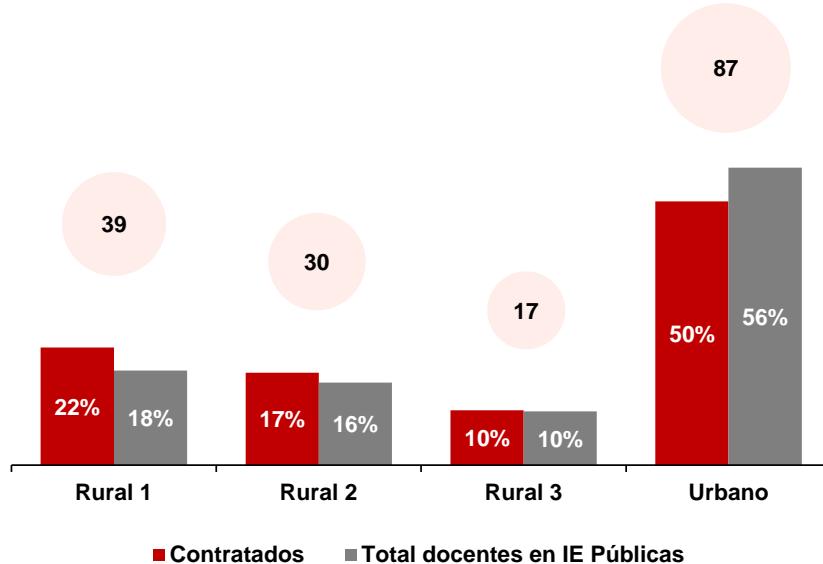


Fuente: Ministerio de Educación y ENDO 2020. Elaboración: APOYO Consultoría.

Los profesores contratados en su mayor parte tienen las mismas características que sus pares nombrados en cuanto al tipo de IIEE en el que se desempeñan. En caso del ámbito en el que se desempeñan, el Gráfico 36 muestra que los docentes contratados se distribuyen de manera similar que el total de los docentes, con excepción de una diferencia de 5% en las escuelas Rural 1.

Gráfico 36. Distribución de docentes según ámbito de la IIEE y estado de contratación

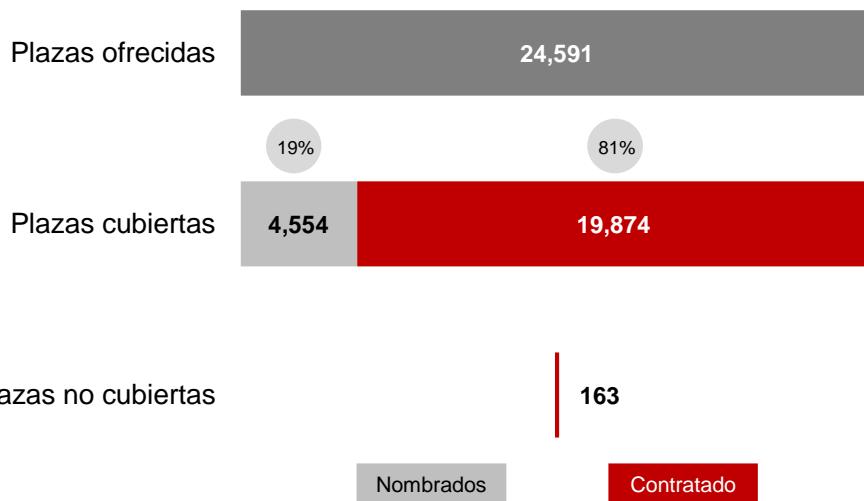
(2020, % de docentes y número de docentes)



Fuente: Ministerio de Educación y ENDO 2020. Elaboración: APOYO Consultoría.

La contratación docente también juega un rol esencial en la cobertura de plazas que no pudieron ser llenadas en el proceso de nombramiento. El 2019 se ofrecieron 24,590 plazas, las cuales solo 4,554 fueron llenadas por profesores en el proceso de nombramiento de ese mismo año. Como se muestra en el Gráfico 37, la contratación docente es fundamental para cubrir la necesidad de plazas. Tomando el 2019 como ejemplo, la contratación docente cubrió el 81% de las plazas abiertas ese año, siendo posible no cubrir tan solo 163 plazas.

Gráfico 37. Cobertura de plazas docentes por tipo de asignación (2019)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

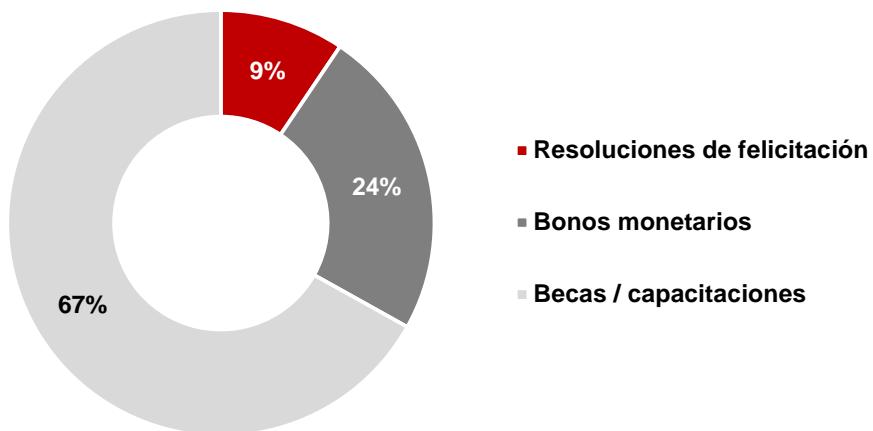
6.6 Otros aspectos relevantes

6.6.1 Percepciones de docentes

La Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) recoge información de los docentes a nivel nacional. Entre las preguntas de percepción realizadas en la ENDO 2020, se identifica la priorización de estímulos para realizar una buena labor docente.

Como se observa en el Gráfico 38, el estímulo con mayor preferencia por parte de los docentes son las becas/capacitaciones (67%), seguido por los bonos monetarios (24%).

Gráfico 38. Preferencia de estímulos por los docentes



Fuente: Encuesta Nacional a Docentes (ENDO). Elaboración: APOYO Consultoría.

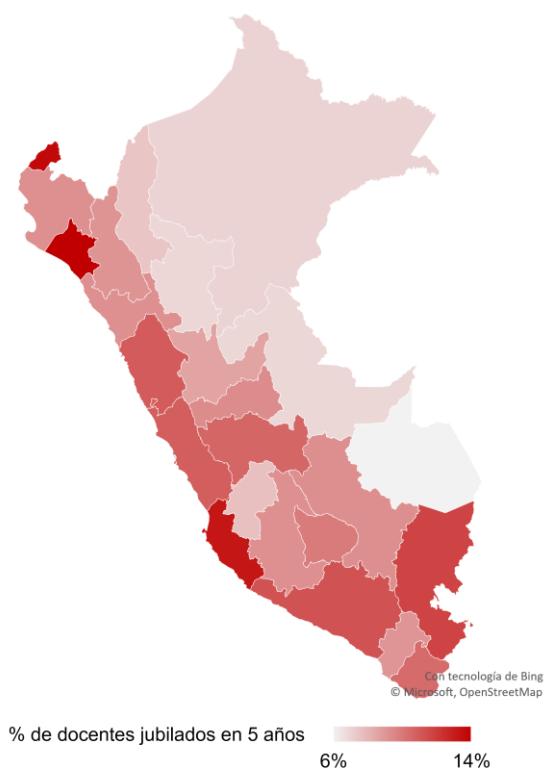
Dichos resultados se comprobarán con el trabajo de campo, y se presentarán preguntas que se desprendan de ellos.

6.6.2 Jubilación de docentes

La edad de los docentes en el sistema educativo público es un tema poco discutido pero importante a la hora de analizar la futura brecha y necesidad de docentes. De manera general, los docentes en el sistema público de educación tienen en promedio 48 años, aunque la edad promedio varía considerablemente por región. Dado que los docentes son jubilados al cumplir los 65 años de manera automática, la identificación de los ámbitos donde habrá una mayor brecha resulta importante.

En el Gráfico 39 se aprecia visualmente la proporción de docentes que pasarán al retiro en los siguientes 5 años. Como se puede observar, los departamentos de Lambayeque, Tumbes e Ica son los que cuentan con el mayor porcentaje de docentes que se jubilarán en los próximos 5 años. Por el contrario, los departamentos de la macrorregión oriente son los que tienen el menor porcentaje de docentes próximos a jubilarse.

Gráfico 39. Jubilación de docentes en los próximos 5 años por departamento
(2020, % de docentes respecto del total por departamento)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

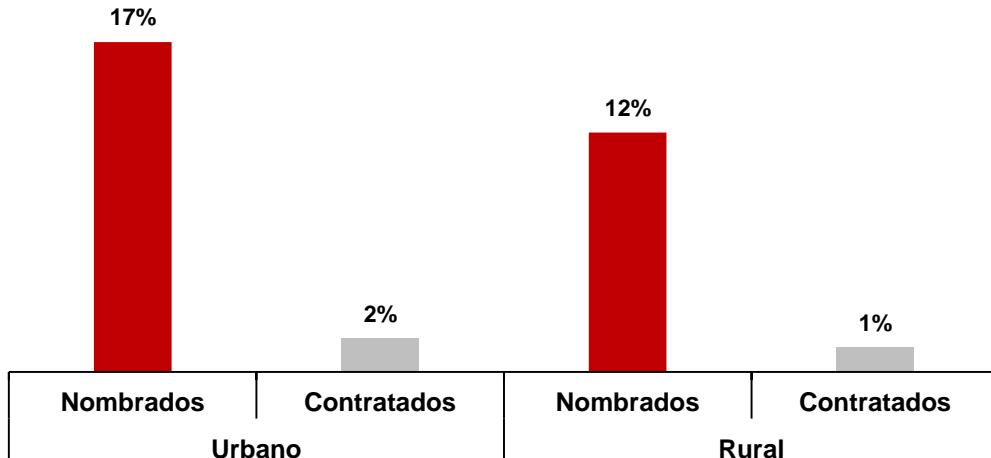
Es importante resaltar que las mayores tasas jubilación próxima se observan para los docentes nombrados. En el Gráfico 40 se muestran las diferencias en los porcentajes de docentes próximos a jubilarse entre los docentes nombrados y contratados de acuerdo con su condición de ruralidad. De manera general, los docentes contratados son considerablemente menores que los nombrados, por lo cual la tasa de jubilación próxima es menor para contratados, tanto en el ámbito urbano como rural. Esto se debe, en gran parte, a que los docentes que pertenecían a las leyes anteriores a la actual fueron asimilados a la carrera y actualmente se encuentran nombrados.

Además, es importante notar que el porcentaje de docentes próximos a la jubilación es mayor en IIEE urbanas que en rurales, lo cual podría suceder porque los docentes en

zonas rurales se retiran de la carrera docente a una edad más temprana que sus pares en entornos urbanos.

Gráfico 40. Porcentaje de docentes próximos a jubilarse por ruralidad y estado en la Carrera Pública Magisterial

(% de docentes respecto del total por ruralidad y estado en la CPM, 2020)



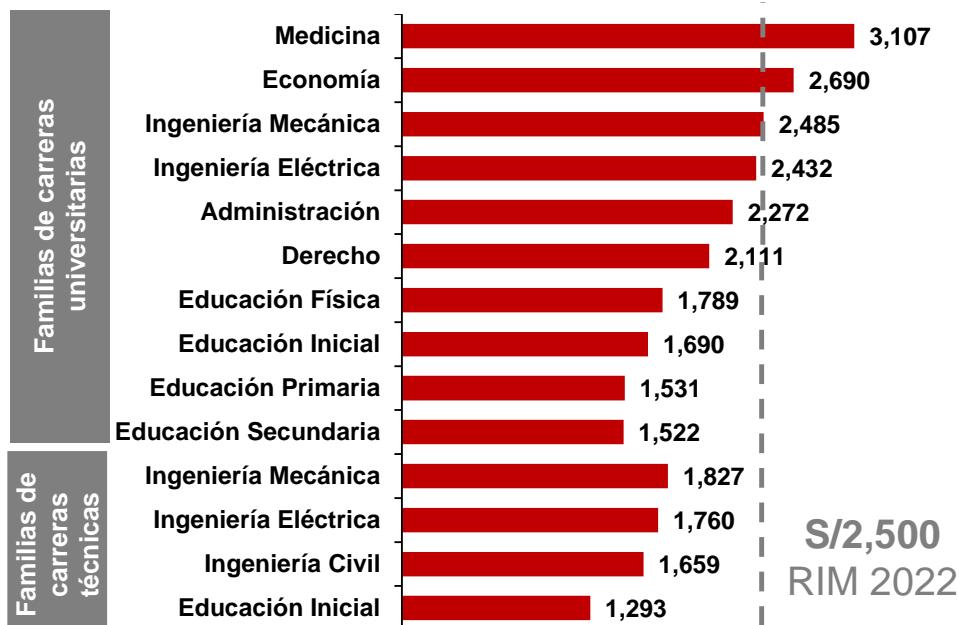
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

6.6.3 Remuneraciones

Como parte del análisis estadístico, se considera de alta relevancia realizar un análisis comparativo de las remuneraciones percibidas por los docentes, en comparación con otras carreras u ocupaciones, con el fin de identificar oportunidades de mejora (de ser el caso) en cuanto a su rol como incentivo para la atracción, retención y desempeño. Para ello, se han empleado diversas fuentes de información complementarias, que han permitido contrastar los salarios del mercado con el salario de entrada a la CPM (en este caso, la RIM 2022).

En primer lugar, se realiza una comparación utilizando la información del portal Ponte en Carrera sobre el atractivo de las remuneraciones de la Carrera Pública Magisterial. El Gráfico 41 muestra una comparación entre la RIM 2022 y los salarios de entradas para familias de carreras seleccionadas registradas en la fuente mencionada. De las familias de carreras seleccionadas para los estudiantes universitarios, solamente los estudiantes de familias como medicina y economía cuentan con salarios promedio superiores a S/ 2,500. Tomando en cuenta la totalidad de las familias de carreras universitarias, la RIM en la primera escala es superior al 84% de estas. En el caso de los estudiantes de institutos, se puede observar que la RIM es superior al promedio de salario de entrada para todas las familias de carreras seleccionadas y registradas por el portal.

Gráfico 41. Salario de entrada para egresados de educación superior, según familias de carreras seleccionadas
(S/ mensuales)



Nota: La información se presenta a nivel de familias de carreras técnicas y universitarias, según el "Clasificador de Carreras de Educación Superior y Técnico Productivas, 2014" del INEI.

Los salarios estimados por Ponte en Carrera corresponden a los ingresos mensuales totales y no se especifica la cantidad de horas trabajadas.

Fuente: Ponte en Carrera. Elaboración: APOYO Consultoría.

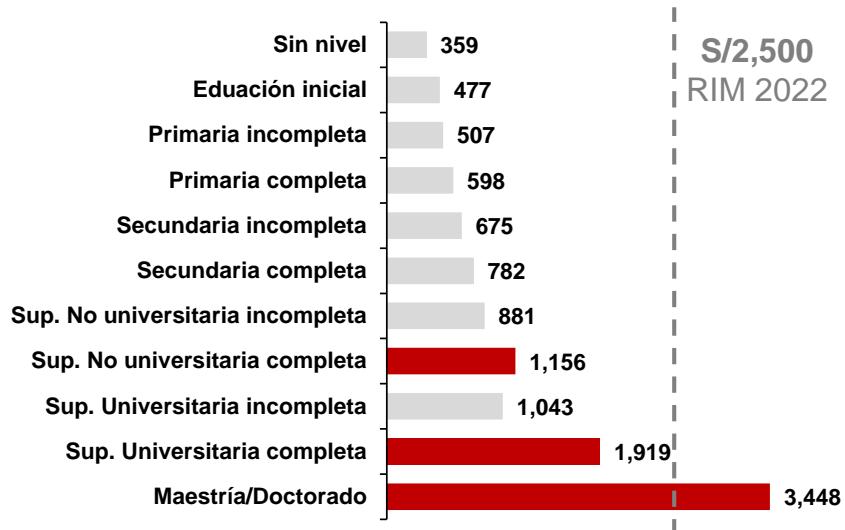
Es relevante resaltar que la RIM es superior a los salarios de entrada para estudiantes de educación en todos los niveles. Esto puede deber a los diferenciales que hay entre los salarios en los sistemas de educación públicos y privados, en el que los salarios en IIEE privadas son considerablemente inferiores a los ofrecidos en la Carrera Pública Magisterial. Esto complejiza aún más la tarea de revalorizar la carrera de educación debido a que una parte no menor de la fuerza laboral docente trabaja con sueldos muy inferiores a los ofrecidos en la Carrera Pública Magisterial y el nivel de estos no es directamente influenciable en las políticas educativas públicas

Adicionalmente, al ser la docencia en el sector público un empleo formal, se busca comparar el salario con otros empleados formales. Por ello, se contrasta el salario docente enmarcado en la Reforma con el salario mensual formal promedio del sector privado publicado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En el 2021, este asciende a S/ 2,510, lo cual lo mantiene en niveles cercanos al salario de docentes contratados y nombrados en la escala 1 (MTPE, 2021).

De manera complementaria, se explora como fuente de información a la encuesta nacional de hogares (2021) que permite realizar una mayor cantidad de cortes en función a información de ingresos. Es relevante mencionar que esta posee una gran limitación ya que el ingreso es autorreportado por los encuestados, lo cual puede llevar a imprecisiones debido a la sensibilidad del tema, que puede llevar a los encuestados elevar su ingreso real.

Se observa que el salario nominal de un docente contratado o nombrado de 1era escala es superior al promedio de individuos con el mismo nivel educativo mínimo, es decir, con educación no universitaria completa y universitaria completa (ver Gráfico 42). Además, se observa que, a un nivel educativo mayor, de maestría o doctorado, se reciben en promedio ingresos significativamente mayores a la RIM del 2022.

Gráfico 42. Salario nominal según nivel educativo

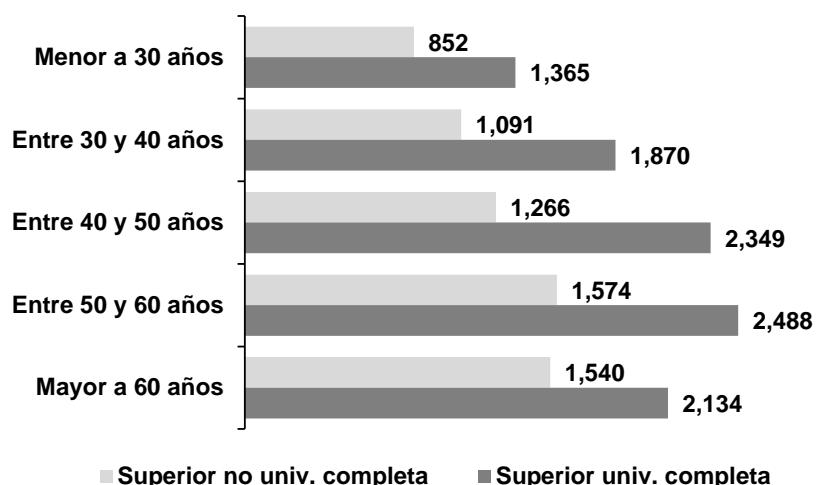


Nota: Homogeneizada a 30 horas laborales a la semana.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2021). Elaboración: APOYO Consultoría

Debido a que el nivel salarial guarda una relación con la progresión profesional y, por ende, con la edad, se considera pertinente aislar este efecto ya que la edad de los docentes no se distribuye equitativamente, teniendo una edad promedio de alrededor de 50 años. En relación con lo mencionado, se observa que el salario promedio de individuos con el mismo nivel de educación mínimo que poseen entre 40 y 60 años se mantiene por niveles menores, aunque cercanos, a la RIM del 2022 (ver Gráfico 43).

Gráfico 43. Salario nominal según rango etario y nivel educativo



Nota: Homogeneizada a 30 horas laborales a la semana. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2021). Elaboración: APOYO Consultoría

Cabe mencionar que, para realizarse un análisis focalizado por carreras con la encuesta nacional de hogares, se debe establecer contra qué carreras profesionales y técnicas se busca que la docencia compita.

7. SÍNTESIS DE LA EVIDENCIA

Como parte del estudio, se realizó una revisión e identificación de evidencia sobre los incentivos monetarios y no monetarios para aumentar la atracción de postulantes a la carrera magisterial, promover su retención dentro de la docencia y motivar su buen desempeño. La metodología empleada para dicha revisión —que se encuentra en el anexo 14— ha permitido la sistematización de 77 investigaciones, que han informado los hallazgos de esta sección.

La presente sección está compuesta por subsecciones que corresponden a cada uno de los incentivos clasificados según la Figura 45.²⁰ En cada una de ellas se desarrolla un breve marco teórico y canales de transmisión del incentivo, descripción de la evidencia empírica de la aplicación de incentivos y algunas de las limitaciones identificadas.

Figura 45. Clasificación de incentivos

Tipo de incentivo	Incentivos	Descripción del incentivo
Incentivos monetarios	Salarios	Remuneración regular que los candidatos a la carrera docente esperan recibir por su trabajo y remuneración recibida por el docente por su labor.
	Bonificaciones	
	Bonificaciones según características del docente	Bonificaciones monetarias según determinadas características individuales del propio docente.
	Bonificaciones según características del entorno	Bonificaciones monetarias otorgadas por ocupar plazas en contextos complejos (ámbito rural, frontera, entre otros)
	Bonificaciones basadas en el desempeño	Bonificaciones monetarias a nivel grupal (a nivel escuela) e individual (a nivel docente) como resultado de las mejoras en el desempeño de los estudiantes.
	Evaluaciones docentes	Evaluaciones de desempeño a los docentes que permiten brindar retroalimentación y, mejorar su desempeño. Así como implementar requerimientos y certificaciones.
	Condiciones laborales	
Incentivos no monetarios	Apoyo administrativo	Facilidades brindadas al docente con el objetivo de reducir su carga administrativa y permitirle cumplir de la mejor manera con sus labores docentes.
	Acompañamiento pedagógico	Facilidades brindadas al docente para el desarrollo de las actividades pedagógicas que realiza.
	Entorno laboral	Factores del entorno laboral, propios de la gestión y características de la institución educativa, que pueden facilitar la labor docente.
	Estabilidad laboral	Continuidad de la Carrera Magisterial.
	Formación docente	
	Financiamiento de formación inicial	Programas de becas a futuros maestros y el pago de la deuda incurrida por los estudios pedagógicos.
	Financiamiento de estudios de posgrado	Programas de becas para el financiamiento de estudios de posgrado.
	Inducción y mentoría	Programas destinados a facilitar la transición hacia la plaza, mediante el acompañamiento y capacitaciones para el cargo ocupado.
	Condiciones de vida	Facilidades para mejorar las condiciones de vida (p.e. vivienda) de los docentes, principalmente si el docente se tiene que movilizarse para ocupar su plaza.
	Reconocimientos	Reconocimientos, que no tienen una contraprestación de ningún tipo, a los docentes por su desempeño o acciones concretas

Elaboración: APOYO Consultoría

²⁰ La clasificación se ha realizado a partir de la revisión realizada. Los incentivos monetarios y no monetarios se han clasificado según su tipología y canales de transmisión.

Incentivos monetarios

7.1 Salarios

La remuneración es el principal incentivo por el cual las personas se ven motivadas a desempeñar sus labores, y es un factor de decisión importante en la elección de ocupaciones. Los salarios cumplen dos funciones principales, contratar trabajadores y brindar incentivos al esfuerzo empleado en el trabajo (Vegas & Ganimian, 2013).

El mecanismo principal de acción a través del cual los salarios atraen a los docentes a la profesión en general y al sistema de educación público y los retienen en ambos es la compensación por su labor frente a otras alternativas disponibles para el docente. El salario esperado entonces debe ser lo suficientemente alto para atraer a los estudiantes más idóneos a interesarse en ingresar a la formación inicial docente y, además, tener una trayectoria atractiva para mantenerse dentro de la Carrera Pública Magisterial. Finalmente, el salario es también una expresión de la valoración simbólica que una sociedad pone en sus docentes (Kelly, 2004; MINEDU, 2016), por lo que podría también actuar a través de la señalización del prestigio de la profesión.

El factor principal que influye en la decisión de los candidatos a ingresar a la carrera docente, y, a tomar una decisión por cualquier carrera en general, es el salario esperado a lo largo de su carrera laboral. La evaluación del impacto de salarios más altos para atraer a los mejores docentes es complicada debido a la no aleatoriedad de los salarios (Vegas & Ganimian, 2013). Sin embargo, Hoxby y Leigh (2004) utilizando un método de variables instrumentales utilizaron diferencias en pagos de salarios dentro y fuera de la docencia entre estados para analizar el impacto de la compresión salarial, comprendida como la variabilidad entre los salarios de los docentes, en su aptitud promedio. El estudio que analizó 1,326 grupos de docentes por estado en EE. UU. concluyó que la compresión salarial afectó negativa y significativamente, no solo la cantidad de docentes que ingresan a la carrera, sino también su aptitud promedio.

El salario promedio de un profesor por lo general no es suficiente para sostener un estilo de vida de clase media para una familia, generando que muchos profesores realicen labores paralelas para complementar sus ingresos en EEUU (Podolsky, Kini, Bishop, & Darling-Hammond, 2016). La prevalencia de salarios no adecuados en la profesión no es un fenómeno reciente en el Perú, los salarios reales anuales representan un tercio de lo que eran hace 40 años (MINEDU, 2016).

Además, comparaciones de las remuneraciones del docente peruano con otros países de la región tampoco son favorables, siendo estas considerablemente menores que las recibidas por profesores en Chile, México y Argentina y, están por debajo del salario previsto tomando en cuenta el PBI per cápita peruano (Banco Mundial, 2015). Los salarios de los profesores de educación básica en Perú son por lo menos 44% menores a los salarios de los profesores en Chile y Colombia (Bertoni, Elacqua, Jaimovich, Rodriguez, & Santos, 2018).

Además, en la región se muestra que, en promedio, otras ocupaciones profesionales ganan 31% más que profesores de educación básica (Mizala & Ñopo, 2011). Este estudio, encontró adicionalmente que esta brecha es más pronunciada en niveles educativos más avanzados, a partir de una comparación de los salarios de más de 400 mil personas a través de un método de emparejamiento no paramétrico

En los últimos años los salarios docentes han aumentado paulatinamente, experimentando revisiones periódicas en cuanto al nivel salarial base. Desde el 2015, la remuneración promedio docente aumentó más del 50%. Esto, sin embargo, no ha sido suficiente para equiparar las remuneraciones de docentes peruanos a niveles de docentes de otros países de la región.

En el caso peruano, la evidencia sobre efectos de salarios sobre atracción, retención docente y desempeño es limitada. Se ha identificado una evaluación de impacto de las diferencias en niveles salariales debido a las diferentes escalas magisteriales, la cual no encontró evidencia de impactos en el desempeño de los estudiantes (Carbajo, Lemos, & Mola, 2020). Al respecto, los autores plantearon algunas hipótesis metodológicas e implicaciones de política. En primer lugar, a nivel metodológico, reportan que el periodo de evaluación de la estrategia empírica adoptada ha sido demasiado corto para poder capturar un incremento en las variables de resultados. En segundo lugar, indican que es posible que el salario (o en todo caso, el diferencial en salarios) no haya sido lo suficientemente grande como para aumentar la motivación. En tercer lugar, manifiestan que es posible que los docentes, más allá de la motivación, no tengan suficientes herramientas para mejorar el rendimiento de los estudiantes, con lo cual sugieren prestar mayor atención a las prácticas de enseñanza.

A nivel internacional, Hansen, Lien, Cavalluzzo y Wenger (2004) encuentran en su análisis de 6,429 profesores en Wisconsin que, aun controlando por las características de las escuelas y los docentes, un aumento en los salarios estaba relacionado a una mayor retención de los docentes, aunque el efecto estimado fue pequeño. A partir de un modelo *logit* y de costo de vida anualizado, los investigadores concluyen que hay un impacto modesto de un aumento salarial, probablemente debido a los ya altos porcentajes de retención año a año (más del 90%).

A su vez, Kelly (2004) estima también un efecto pequeño, y diferenciado a lo largo de la carrera de los docentes, en su estudio que posee como muestra a más de 4,700 docentes a través de un modelo de ratios de riesgo de abandono de la carrera. El mayor impacto se dio en los primeros y últimos años con respecto al ciclo laboral esperado del docente.

Aunque se podría llegar a la conclusión de que aumentos en los salarios no habrían sido efectivos para mejorar la retención docente, es posible extraer algunas lecciones relevantes. En primer lugar, la mayor probabilidad de retirarse de la carrera ocurre durante los primeros años, con lo cual se sugiere explorar este grupo con mayor detalle. En segundo lugar, estos cambios en los salarios percibidos podrían no ser lo suficientemente grandes para generar la respuesta buscada en los docentes, por lo que el resultado observado podría estar más bien influenciado por la insuficiencia de los incentivos más que por la invalidez de este incentivo como herramienta de retención. Se requiere de todas formas un análisis más detallado y con otras aproximaciones metodológicas para evaluar sus impactos en el contexto peruano.

7.2 Bonificaciones

Se consideran las bonificaciones monetarias condicionadas otorgadas a docentes según características particulares de sí mismo o de su interno. Se identifican los siguientes tres tipos que serán desarrollados a continuación.

7.2.1 Bonificaciones según las características del docente

La atracción y retención de buenos docentes es una de las principales preocupaciones de los sistemas educativos alrededor del mundo, sean de ingresos altos, medios o bajos. Aunque es reconocido que muchas de los indicadores comúnmente utilizados por los sistemas educativos para clasificar a sus profesores, como el grado académico alcanzado o certificaciones adicionales no reflejan necesariamente el valor que estos traen a las aulas (Hanushek & Rivkin, Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality, 2010). Las bonificaciones que se basan en las características de los docentes deben estar entonces dirigidas y focalizadas hacia características relacionadas al desempeño de estos docentes.

El principal mecanismo que generaría impactos en la atracción y la retención de docentes eficaces en las escuelas es el de compensación frente a posibles otras ocupaciones en las que una persona con sus características podría estar desempeñando. De manera distinta al salario, estas bonificaciones se dan al interior de la carrera docente, una vez que el individuo ha decidido que se va a dedicar al servicio docente.

Dada la importancia que tiene la selección de buenos docentes y candidatos docentes para el buen funcionamiento de los sistemas educativos, los hacedores de política buscan cada vez más encontrar prácticas efectivas de reclutamiento basadas en evidencia (Klassen & Kim, 2021). Las bonificaciones que buscan atraer a candidatos con determinadas características que son consideradas buenos predictores del desempeño docente deben entonces ser evaluadas en torno a la evidencia disponible.

En el Perú, la principal bonificación de este tipo fue el Bono de Atracción Docente, implementado en los concursos de nombramiento durante los años 2015, 2017, 2018 y 2019. Esta bonificación premiaba a los candidatos con mejores resultados en el concurso de nombramiento, recompensándolos con S/ 18,000 a lo largo de sus tres primeros años en la Carrera Pública Magisterial. El MINEDU evaluó el impacto de esta bonificación en los 8,137 docentes ingresantes a la Carrera Pública Magisterial en el concurso de nombramiento del 2015 a través de una regresión discontinua difusa. Se identificó que la evaluación no fue un motivador para postular al concurso, con tan solo 3% de los encuestados mencionándola (MINEDU, 2020). Los resultados de la evaluación de impacto indicaron que no hubo diferencias significativas entre los docentes que recibieron la bonificación y los que no en la permanencia en la plaza durante los tres años de recepción del bono, el año posterior a este o en los resultados de la prueba de ascenso del 2018.

Por otro lado, en Washington, una intervención basada en bonificaciones monetarios estimó que el impacto de estos en la contratación y la proporción de profesores certificados (considerados de más alto nivel) en las escuelas tratadas fue positivo y significativo en una muestra de 2,245 profesores (Cowan & Goldhaber, 2018). Sin embargo, no se detectaron efectos en el rendimiento de los estudiantes. El estudio estima que luego de cinco años de la implementación del incentivo, la proporción de profesores certificados aumentaría entre 4 y 8 puntos porcentuales. Por lo tanto, el programa fue efectivo en aumentar la proporción de docentes certificados tanto incentivando nuevos maestros a ingresar a estas escuelas, reteniendo a los maestros certificados ya presentes en estas escuelas y fomentando la certificación de los docentes en las mismas.

Otra intervención realizada en Massachusetts que bonificaba con US\$20,000 a lo largo de cuatro años a candidatos a docentes con calificaciones universitarias resaltantes (Liu, Johnson, & Peske, 2004). Estas bonificaciones aparentemente no influyeron en las decisiones de entrada a la carrera de los candidatos ganadores, y que, aunque generan un alza en la cantidad de aplicantes durante el primer año de anunciados los incentivos, presentan problemas para la retención de los mismos docentes. Lo más relevante para estos profesores fue el método de incorporación a la carrera docente, ya que no requería los exámenes tradicionales de entrada al sistema público.

En resumen, las bonificaciones por las características de los docentes, principalmente enfocados en la atracción de ellos, no han mostrado resultados positivos concluyentes en el Perú y, a nivel internacional, se identifica evidencia mixta. De la misma manera, no se identificaron efectos en la retención de estos docentes o en el desempeño de los estudiantes.

7.2.2 Bonificaciones según características del entorno

La atracción de profesores es un desafío en sistemas educativos en los que los docentes tienen la capacidad de escoger sus plazas, siendo las escuelas en situaciones desfavorecidas las más perjudicadas al atraer y retener profesores (O'Reilly, Chande, Groot, Sanders, & Soon, 2017; Bobba, Ederer, Leon-Ciliotta, Neilson, & Nieddu, 2021). El uso de bonificaciones basadas en las características del entorno en donde el docente se desempeña ha sido estudiado como un mecanismo que alivia este problema y potencialmente atrae a más y mejores docentes a escuelas en donde normalmente hay un déficit de profesores y estos pueden tener un mayor impacto en sus estudiantes (Ajzenman, Bertoni, Elacqua, Marotta, & Méndez Vargas, 2020; Evans & Mendez Acosta, 2021).

Uno de los mecanismos por el cual estas bonificaciones pueden aumentar la cantidad y mejorar la calidad de docentes en escuelas en contextos desfavorables es a través de la compensación de los mayores costos de desempeñarse en estas escuelas (Elacqua, Hincapié, Hincapié, & Montalva, 2019). No solamente las condiciones del trabajo docente son compensadas a través de estas bonificaciones, sino también la ausencia de servicios y comodidades en estas comunidades (Miller, 2012). En resumen, las bonificaciones que dependen de las características de las escuelas son en su gran mayoría estudiadas a través de un marco teórico de salarios hedónicos. En este marco las recompensas tanto monetarias como no monetarias buscan compensar las características de la escuela y la comunidad que el docente vería como no deseables para desarrollar su labor.

En el caso de los incentivos inmersos dentro de la Reforma, las asignaciones temporales por tipo de IIEE forman parte de una literatura más amplia a nivel internacional. La Reforma contempla incentivos para promover la elección de plazas en IIEE rurales, en zonas de frontera, zona de influencia del VRAEM e interculturales bilingües (que pueden ser asignados de manera concurrente). Sin embargo, las evaluaciones de las asignaciones temporales por ruralidad son las únicas que han sido evaluadas en la literatura.

Castro y Espósito (2018) evalúan la efectividad de las bonificaciones en las escuelas “más rurales” en la capacidad para que se ocupen las plazas, su impacto en la rotación docente y en el desempeño de sus estudiantes durante el 2016 en más de 20 mil

escuelas en Perú. A través del uso de regresiones discontinuas y controlando por los spillovers de la política, se encontró que la rotación docente disminuyó entre 1.2 y 1.5 puntos porcentuales y que la probabilidad de llenar una plaza en las escuelas Rural 1 aumentó entre 1.1 y 1.6 puntos porcentuales. Sin embargo, el incentivo en las escuelas clasificadas como Rural 1 produjo efectos imprevistos negativos en la asignación de plazas en escuelas cercanas a esta clasificación que no incluidas en el incentivo. Además, estos efectos fueron impulsados principalmente por la incorporación de docentes contratados, quienes perciben estas bonificaciones como un porcentaje mayor en su remuneración total que los docentes nombrados, quienes tienen mayores posibilidades de desarrollo laboral.

Otro estudio más reciente en Perú (Bobba, Ederer, Leon-Ciliotta, Neilson, & Nieddu, 2021) muestra que estos incentivos además de ser efectivos en reclutar más profesores a las escuelas rurales mejoran los puntajes de los estudiantes en las escuelas tratadas significativamente. Esta misma investigación, sin embargo, muestra que la política es ineficiente en términos de la distribución de las escuelas beneficiadas y en la insuficiente magnitud de los incentivos.

De forma suplementaria a las bonificaciones, en Perú se realizó una intervención utilizando principios de las ciencias del comportamiento. La intervención buscaba disminuir la autoselección de candidatos docentes hacia plazas con menores necesidades y fue dirigida a 7,217 participantes del concurso de nombramiento que pasaron la PUN (Ajzenman, Bertoni, Elacqua, Marotta, & Méndez Vargas, 2020)²¹. Se implementó una intervención en información con dos brazos de tratamiento, uno que enviaría a los docentes mensajes motivando el comportamiento altruista y prosocial de los docentes, mientras que el otro recordaría a los docentes de las asignaciones temporales y beneficios en la Carrera Pública Magisterial al escoger una plaza en situaciones desfavorecidas.

Mediante el envío de mensajes estás alternativas (ocupar una plaza rural) se verán priorizadas a la hora de tomar decisiones, ya que ayudan a recordar a los docentes ciertos componentes socialmente admirables que les gustaría que sean asociados a sí mismos (como la capacidad de ayudar a personas que lo necesiten). El impacto de esta intervención, medido a través de un experimento aleatorio controlado encontró efectos positivos y significativos, aunque algo modestos, en la probabilidad de que un colegio en situaciones desfavorables sea incluido en la lista de preferencias de los docentes tratados. El efecto fue de un aumento en 1.9 y 2 puntos porcentuales en los tratamientos altruistas y extrínsecos, respectivamente. Cabe mencionar que el brazo de motivación extrínseca fue más efectivo en docentes con menores puntajes en la PUN, mientras que ambos tratamientos fueron más efectivos en candidatos hombres que mujeres. Finalmente, aunque los resultados apuntan hacia un posible aumento de la asignación final a escuelas en contextos desfavorables, no se pudo encontrar un impacto significativo en la asignación final de las plazas.

Asimismo, se identifican diferentes investigaciones que analizan las políticas de incentivos según las características de las escuelas a nivel internacional. En Gambia, una política de bonificaciones destinadas a escuelas alejadas tuvo un impacto positivo

²¹ En el presente documento se exploran los “nudges”. Sin embargo, estos no son considerados como un incentivo en sí mismo, sino como complementos.

y significativo en la proporción de profesores certificados (Pugatch & Schroeder, 2014). El programa además fue exitoso en reclutar más docentes en estas escuelas, logrando reducir el número promedio de estudiantes por profesor en las escuelas tratadas a 27, una reducción del 61%. Los impactos de la bonificación fueron evaluados mediante un método de diferencias en diferencias y regresión discontinua evaluando 244 escuelas y más de 63 mil estudiantes. La bonificación logró aumentar en 10 puntos porcentuales la proporción de profesores calificados en las escuelas que fueron incluidas dentro de la bonificación, aunque los estudiantes de pedagogía son también incluidos en esta clasificación.

Por otro lado, en Chile, un programa de bonificaciones monetarias denominado Asignación de Excelencia Pedagógica, fue implementado para atraer a profesores talentosos (determinado a través de una prueba estandarizada) al sistema de educación público y a escuelas desfavorecidas. El impacto de estos incentivos fue analizado mediante una regresión discontinua evaluando a 1,518 profesores. La investigación no encontró un efecto en la atracción de profesores que no se encontraban en estas escuelas antes de comenzar la intervención (Elacqua, Hincapié, Hincapié, & Montalva, 2019). La bonificación fue percibida por los maestros que no se encontraban en escuelas desfavorecidas como un reconocimiento generando una mayor participación del premio en escuelas no prioritarias aun cuando la bonificación fue mayor para estas últimas. Además, la retención de los profesores que ya se encontraban en estas escuelas, medida como la probabilidad de encontrarse trabajando en una escuela desfavorecida, aumentó entre 22 a 29 puntos porcentuales.

En Francia, que cuenta con una estructura de carrera docente similar a la peruana en cuanto a la centralización de la determinación de salarios e incentivos, se implementó un sistema de bonificaciones a escuelas desfavorecidas. Desde 1990, una bonificación monetaria destinada a colegios en zonas determinadas como prioritarias por sus resultados educativos y contextos complicados fue implementado a nivel nacional. Para la evaluación se empleó una muestra de 160 mil profesores a través de una metodología de diferencias en diferencias. Estos incentivos no fueron efectivos reteniendo a los maestros en estas escuelas, sin existir diferencia en la probabilidad de trasladados con respecto a escuelas comparables que no fueron consideradas en la primera fase del programa (Prost, 2013). Es importante mencionar que estos incentivos representaban una proporción pequeña del salario de los docentes, con aumentos entre el 1.5% y 4.5% del salario.

Una investigación en EE. UU. llegó a conclusiones similares, sin poder determinar un impacto significativo entre la entrega de incentivos monetarios en escuelas desfavorecidas y la retención docente, aunque este fue positivo (Shifrer, López Turley, & Heard, 2017).

Otra investigación realizada en Carolina del Norte evalúa la entrega de incentivos monetarios (US\$1,800 al final del año escolar) a profesores en colegios de bajo desempeño y en contextos de alta incidencia de pobreza. Una evaluación mediante diferencias en diferencias que considera a más de 29 mil profesores mostró que el programa logró reducir en 12% la salida de profesores de estas plazas (Clotfelter, Glennie, Ladd, & Vigdor, 2006). Este resultado fue alcanzado aun cuando el programa tuvo problemas en su implementación, debido a que se comunicó los requerimientos para recibir los incentivos por lo que muchos profesores no consideren que eran

elegibles, resultando en un sesgo negativo en los impactos del estudio. Además, el programa fue particularmente efectivo en la reducción de la salida de profesores experimentados. Cabe mencionar, que este efecto estuvo diferenciado por el tipo de profesores evaluados, siendo los profesores en los últimos años de primaria y primero de secundaria (*middle school*) los que tuvieron una mayor respuesta al programa de incentivos.

En conclusión, en el contexto peruano se identifican efectos positivos de los bonos por ruralidad en la atracción de docentes (aunque no necesariamente docentes nombrados); sin embargo, los impactos en la retención y el desempeño de docentes y alumnos no son concluyentes. Asimismo, la evidencia internacional muestra resultados positivos y significativos en la atracción y retención de docentes en algunas investigaciones, mientras que en otros casos no se haya efecto alguno. Esto puede deberse a la diferencia en los contextos de las escuelas en situación desfavorable de cada investigación, y las características de la bonificación otorgada.

7.2.3 Bonificaciones basadas en el desempeño

El uso de bonificaciones basadas en el desempeño se sustenta en la relación estrecha que existe entre las políticas de incentivos monetarios a docentes y cambios en el comportamiento en el aula. Esta relación ha sido estudiada de manera amplia empleando el marco teórico de principal-agente, que permite documentar cómo actúan los docentes frente a una serie de incentivos demarcados por el sistema educativo en el que se desempeñan (Pham, Nguyen, & Springer, 2021; Global Education Evidence Advisory Panel, 2020)

Dentro de este marco conceptual, las bonificaciones dirigidas a los docentes en función del desempeño de sus estudiantes tienen como mecanismo de acción un aumento en el esfuerzo de los profesores en su práctica pedagógica. Un mayor esfuerzo puede traducirse en mejores prácticas pedagógicas, una disminución en las ausencias, horas adicionales de clases, mayor cobertura del currículo y hasta trabajos diferenciados con estudiantes de menor rendimiento en la clase (León, 2016).

Las bonificaciones también pueden actuar mediante un mecanismo de señalización (Lavy, 2007). De esta forma, los resultados promovidos por las bonificaciones pueden servir como indicador para los docentes y directivos sobre dos aspectos importantes: qué tipo de resultados educativos son valorados y qué prácticas son efectivas en producir los resultados. Mientras el diseño de las bonificaciones sea claro, estos les indican a los docentes qué resultados son los esperados de su labor, y mediante el proceso pedagógico dirigido a estas bonificaciones, los docentes reconocen qué prácticas son efectivas para lograr estos resultados, generando cambios positivos en el comportamiento de los docentes (Muralidharan & Sundararaman, 2011).

Este mayor esfuerzo de parte de los docentes, así como su enfoque en prácticas efectivas se traduce en mejoras en el desempeño de los estudiantes. De hecho, existe amplia literatura que sustenta la alta importancia del desempeño docente en los resultados educativos de los estudiantes, aun controlando por contextos socioeconómicos de la comunidad, características del hogar, posible autoselección de los estudiantes y características de las escuelas (Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014; Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014; Wright, Horn, & Sanders, 1997; Hanushek & Rivkin, 2010; Rothstein, 2010)

Los mecanismos de acción que producen estas mejoras en el desempeño de los profesores —y, consecuentemente de los estudiantes— varían de acuerdo con el diseño del esquema de bonificaciones. Al respecto, se han identificado principalmente dos esquemas de bonificación: grupales, en la que los incentivos son entregados generalmente a todos los docentes de una escuela por el cumplimiento de objetivos al nivel de la misma, e individuales en el que la bonificación es entregada evaluando el desempeño del profesor de forma individual, generalmente a través del desempeño de sus estudiantes.

El principal incentivo al desempeño en el Perú, aunque fuera del marco de la Reforma, es el Bono de Incentivo al Desempeño Escolar implementado por el MINEDU y conocido como Bono Escuela. Bono Escuela es una bonificación grupal (a nivel de IE) que recompensa al 25% y al 35% superior entre grupos de escuelas comparables a partir de un indicador de desempeño escolar.

En una evaluación de impacto realizada se evidenció un impacto positivo y significativo, aunque no de gran magnitud, del bono en la mejora del desempeño en las escuelas elegibles, y las instituciones que recibieron este bono durante el 2014 tuvieron un mejor desempeño en matemáticas y lenguaje en el 2015 (León, 2016). En las instituciones que recibieron el bono, la asistencia docente y de los directores mejoró, permitiendo una menor pérdida en los días de clase. Los efectos en el desempeño de los estudiantes entre matemáticas y lenguaje son diferenciados, observándose mayores efectos en las calificaciones de matemáticas. En cuanto al tamaño del efecto, aunque León (2016) considera que comparado a la literatura internacional el efecto del bono fue similar al de otros países, en la literatura citada en el informe (Imberman, 2015; McEwan, Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments, 2015) se detalla que en general el efecto de este tipo de programas tiene efectos nulos o mixtos en el desempeño de los estudiantes.

La magnitud de los resultados de Bono Escuela en el aprendizaje de los estudiantes ha sido revisada en siguientes investigaciones. Belles – Obrero y Lombardi (2019) no encontraron efectos significativos en los resultados de aprendizaje de los estudiantes no recogidos por la ECE, sino medidos a través de las notas internas de cada IE. La investigación no encontró impactos de la asignación del Bono Escuela en las notas internas de los estudiantes en matemáticas o lenguaje de otros grados, y estimaciones comparando los resultados de los estudiantes entre escuelas tampoco encontraron efectos significativos. Los investigadores plantean diversas razones por las que el incentivo no fue efectivo.

El efecto nulo podría deberse a que los docentes no comprendieron las reglas de asignación del Bono Escuela, o que nunca se enteraron de su aplicación, sin embargo, esto es poco probable dados los esfuerzos de difusión y capacitación del MINEDU, que produjeron que el 64% de los docentes encuestados revele que conocía del programa. Los investigadores también plantearon que el efecto no fue lo suficientemente grande como para generar cambios en la conducta de los docentes. Sin embargo, no se encontró heterogeneidad en los efectos del Bono Escuela de acuerdo con el salario promedio de los docentes en cada IE, por lo que el monto parece no tener un impacto significativo en los efectos del incentivo en este caso. La presencia de *free-riding* de parte de los docentes fue también propuesto. Esta hipótesis fue parcialmente validada ya que, aunque no encontraron un efecto entre el número de docentes en los grados

evaluados y la efectividad del incentivo, en el grupo de IIEE con solamente un docente a cargo de este grado escolar se encontraron efectos pequeños pero significativos en el aprendizaje de los estudiantes.

El efecto de Bono Escuela también ha sido observado en una investigación realizada por Muñiz (2018), a través de un modelo de emparejamiento y triple diferencia. Sin embargo, en esta investigación se encuentran impactos positivos y relativamente pequeños luego de tres años de haber implementado este incentivo.

Existe amplia evidencia que argumenta sobre los impactos de bonificaciones grupales. Imberman (2015), a través de una revisión de once evaluaciones de impacto, comenta que la evidencia sobre las bonificaciones basadas en el desempeño colectivo de grupos de profesores ha mostrado tener un impacto pequeño en el desempeño de los estudiantes y en algunos casos llegando a ser negativo. De acuerdo con el autor, este tipo de incentivos promueven el *free-riding* entre profesores en el mismo grupo de evaluación, diluyendo el impacto de las bonificaciones en la actuación colectiva del grupo de profesores. Un mecanismo que podría estar en acción, pero en menor medida, es el fomento del compañerismo entre los grupos de docentes por llegar a las metas de desempeño.²²

Evidencia complementaria sobre bonificaciones a nivel grupal encontró que los resultados varían según el contexto; por ejemplo, no se encontraron resultados concretos en EE. UU., mientras que se encontraron resultados mixtos en países como Israel y Kenia en una revisión de experiencias internacionales (Lavy, 2007). En el caso de Kenia, las bonificaciones produjeron resultados inesperados, produciendo que los maestros se especialicen en la realización de exámenes del mismo tipo en el que los alumnos serían evaluados para la obtención de los premios y aumentando las horas de esta preparación por encima de la jornada escolar inicial. Los efectos de estas bonificaciones tampoco perduraron en el tiempo.

En un estudio controlado aleatorio llevado a cabo en 396 escuelas en Nueva York, las bonificaciones a nivel escuela no tuvieron impactos en el desempeño de los estudiantes, las tasas de asistencia o de graduación (Fryer, 2013). Es más, estas bonificaciones presentaron efectos negativos en el desempeño de los estudiantes, especialmente en escuelas más grandes, confirmando la hipótesis del problema de *free-riding* en este tipo de incentivos. Los efectos en los puntajes de los estudiantes fueron incluso negativos, reportando efectos de -0.16 y -0.26 desviaciones estándar en los puntajes de lenguaje y matemáticas para estudiantes de primaria respectivamente. Este programa tampoco fue efectivo en cambiar dos comportamientos clave de los profesores: la probabilidad de permanencia en la misma escuela y su asistencia al trabajo. El diseño de este tipo de incentivos, en el que las bonificaciones son otorgadas de acuerdo con la distribución de los resultados de escuelas comparables puede también ser uno de los factores que generan que este tipo de intervenciones no sean efectivas. Esto sucede por la dificultad —o incluso imposibilidad— del docente de determinar la relación entre el esfuerzo empleado y el percentil en la distribución de su escuela dentro del grupo comparable para los docentes.

²² En comparación con los incentivos individuales que, aunque promueven la competencia, podrían dañar las relaciones entre los docentes.

En cuanto a incentivos individuales, se tienen resultados más alentadores, aunque no se ha identificado evidencia para el caso peruano o de América Latina. Un estudio cuasi-experimental a nivel nacional en EE. UU., utilizando tanto data a nivel de alumno en las escuelas como a nivel de hogar (4,515 alumnos evaluados en 502 escuelas participantes), concluye que los colegios que ofrecieron incentivos individuales ligados al desempeño de los estudiantes tuvieron mejor desempeño en los exámenes analizados (Figlio & Kenny, 2006). Los resultados también muestran que los estudiantes presentan mayores mejoras en escuelas con rangos más amplios en las remuneraciones (netas de bonificaciones) a las que los docentes pueden alcanzar. Además, una mayor exigencia de los criterios de asignación de las bonificaciones tiene un impacto positivo en la magnitud de los efectos en el aprendizaje.

Otra experiencia realizada en Tanzania en 420 escuelas secundarias encuentra resultados mixtos en el caso de bonificaciones monetarias a nivel individual a través de un experimento controlado aleatorio (Filmer, Habyarimana, & Sabarwal, 2020). En este caso, las bonificaciones a nivel individual fueron efectivas a nivel agregado en mejorar el desempeño de los estudiantes, aún en el año siguiente, cuando no se ofreció el incentivo. Sin embargo, este efecto fue generado principalmente por mayores mejoras en colegios que previamente habían tenido un mejor desempeño. Es más, las escuelas en contextos más desfavorables registraron resultados ligeramente menores, por lo que estos incentivos pudieron haber aumentado la inequidad en los resultados académicos de los estudiantes. En el caso de esta intervención, sin embargo, el mecanismo de transmisión no fue detectado como un aumento en la asistencia de los docentes o de los estudiantes, ni tampoco por cambios en la conducta pedagógica de los docentes en la forma de más tareas, un mayor uso de la pizarra o en el número de interacciones alumno-profesor. Esta investigación no logra identificar los mecanismos a través de los cuales el desempeño de los estudiantes es impactado positivamente.

Complementariamente, se ha identificado evidencia que permite comparar ambos tipos de bonificaciones. Uno de los documentos más relevantes al respecto es el realizado por Muralidharan y Sundararaman (2011). En dicha investigación realizada en India, que empleó un experimento controlado aleatorio, se bonificó a los profesores con incentivos individuales proporcionales a la mejora en el rendimiento de los estudiantes en una de las ramas del estudio. Así, se evaluaron 500 escuelas, con 100 siendo asignadas a cada grupo de tratamiento. En otra de las ramas se implementaron incentivos a nivel escuela, aunque el 92% de las escuelas en el estudio teniendo entre dos y cinco profesores. Aunque ambas ramas del estudio encontraron efectos significativos en los resultados académicos de los estudiantes, las bonificaciones a nivel individual tuvieron un mayor impacto en los resultados de los estudiantes, aunque esta diferencia no fue estadísticamente significativa en el primer año, pero sí en adelante. En todas las especificaciones realizadas en el estudio, las bonificaciones individuales resultan siempre más efectivas que los grupales. Además, es importante mencionar que el riesgo de *free-riders* en el contexto del experimento es bajo debido al número de profesores por escuela. Al tener en promedio tres profesores por escuela los costos de monitoreo se reducen drásticamente y la cooperación entre profesores se hace más fácil.

Pham, Nguyen y Springer (2021), a través de un metaanálisis de 41 estudios realizados tanto dentro como fuera de EE. UU., encontraron que el uso de bonificaciones monetarias ligadas al mérito a nivel tanto individual como grupal tuvieron efectos

positivos y significativos en el desempeño de los estudiantes. Estos efectos además fueron de mayor magnitud en matemáticas que en lenguaje, presuntamente porque el desempeño en lenguaje está fuertemente influenciado por el contexto familiar del estudiante. Este estudio también encontró que estos incentivos podrían también tener efectos positivos en la atracción y retención de docentes, pero que estos efectos son poco probables de permanecer una vez que los programas de incentivos culminen.

Usando data de Luisiana, el uso de bonificaciones monetarias que combinaban objetivos a nivel individual y grupal en escuelas en situaciones desfavorables estuvo relacionado con mejoras significativas en las calificaciones de matemáticas y de ciencias sociales a través de una evaluación de diferencias en diferencias (Eren, 2019). Es importante mencionar que esta evaluación de desempeño de los estudiantes no estuvo solamente limitada a resultados en pruebas estandarizadas, sino que incluyeron también visitas no anunciadas a las aulas, a través de las cuales se corroboró cambios en los comportamientos de los docentes producidos por la presencia de bonificaciones en las 33 escuelas en el grupo de tratamiento.

En conclusión, las bonificaciones grupales podrían generar respuestas sistémicas a nivel de la escuela, implementándose cambios en la forma de la enseñanza (Lavy, 2007); sin embargo, este tipo de incentivos también incentiva la aparición de *free-riders* cuando el monitoreo del esfuerzo es complicado (Imberman, 2015). Por otro lado, los incentivos individuales promueven la competencia dentro de la escuela a costa de la cooperación entre profesores. No obstante, dado que en muchos contextos la labor docente es realizada por distintos profesores dictando partes distintas (aunque a veces interrelacionadas) del currículo, la asignación de bonificaciones individuales puede estar sub o sobrevaluando el aporte individual de los profesores en los logros de aprendizaje de los alumnos.

Incentivos no monetarios

7.3 Evaluaciones docentes

El uso de las evaluaciones en sí mismo puede ser considerado como un incentivo o fuente de motivación para mejorar el desempeño docente. Las evaluaciones pueden mejorar el desempeño de los docentes y, por lo tanto, de sus estudiantes a través de dos mecanismos, (i) mejorando las habilidades de los docentes y, (ii) sirviendo como un mecanismo de responsabilidad (Taylor & Tyler, 2012). El correcto diseño de las evaluaciones genera en los docentes incentivos a prepararse para rendir las pruebas y actuar en pro del cumplimiento de los requisitos establecidos en la evaluación, posiblemente modificando su comportamiento para alcanzar los objetivos evaluados. Además, el reporte de los resultados de las evaluaciones le permite a cada docente visibilizar las competencias en las que se ha desempeñado de manera satisfactoria y las competencias en las cuales aún puede mejorar, lo cual le sirve como una guía de mejoras a seguir.

Aunque la Reforma contempla el uso de evaluaciones de desempeño periódicas y obligatorias, su implementación ha sido incompleta, siendo solamente los docentes de

inicial evaluados a la fecha.²³ Sin embargo, las evaluaciones relacionadas al concurso de nombramiento a la Carrera Pública Magisterial han sido mostradas como buenos predictores del desempeño de los estudiantes de los profesores evaluados (Bertoni, Elacqua, Méndez, & Santos, *Teacher Hiring Instruments and Teacher Value Added: Evidence from Peru*, 2020). A través de la aplicación de un modelo de valor agregado por docente (*Value Added Model*), evaluando a 10,415 profesores a través de los resultados de 192,226 estudiantes, se encontró que el componente de conocimientos pedagógicos de la evaluación tiene la mayor relación con el desempeño académico de los estudiantes. Por otro lado, el componente de observación de la clase tuvo un impacto significativo en los resultados de aprendizaje de lenguaje. La aprobación de estos exámenes también tiene una correlación significativa con el desempeño de los profesores, siendo los docentes nombrados los que tienen mejor desempeño. Aunque estas evaluaciones no fueron llevadas a cabo durante la labor docente, dan indicios sobre los efectos de las evaluaciones sobre el rendimiento de los docentes en el Perú.

Asimismo, se realizó un estudio utilizando la información de los resultados de la prueba de nombramiento docente de más de 400,000 profesores en los resultados académicos de sus alumnos (MEF, 2020). Sin embargo, el impacto encontrado fue negativo o no significativo, es decir, los estudiantes de los profesores que obtuvieron una plaza en los concursos de nombramiento en 2015 y 2017 obtuvieron puntajes menores o iguales que sus pares que tenían docentes contratados en las pruebas ECE. Este resultado se concentró especialmente en los docentes que estuvieron más cerca de la nota aprobatoria en la prueba de conocimientos pedagógicos.

Resalta especialmente el caso de los docentes de secundaria, quienes tienen una mayor capacidad de especialización al ingresar a la Carrera Pública Magisterial. Para este grupo de docentes, se identificaron efectos negativos y significativos en las cuatro pruebas de la ECE. Son estos resultados los que motivaron la elaboración de la presente evaluación de diseño, dados los pobres resultados de los docentes dentro de la Carrera Pública Magisterial en el aprendizaje de sus estudiantes.

A nivel internacional, el impacto del uso de las evaluaciones fue analizado en las escuelas públicas de Cincinnati, considerando una submuestra de 980 profesores de matemáticas evaluados a través de los resultados de 14,331 estudiantes. El estudio encontró efectos positivos y significativos en el rendimiento de sus alumnos durante los años en los que los profesores son evaluados, con este efecto persistiendo y aumentando en los años siguientes a la evaluación. Un estudiante tenía un desempeño 0.1 desviaciones estándar mayor en matemáticas durante el año en el que el docente fue evaluado que un estudiante enseñado por el mismo profesor el año previo (Taylor & Tyler, 2012). El impacto positivo en los años siguientes a la evaluación fue mayor en los docentes con menor desempeño reflejado en sus estudiantes del año previo, dando indicios de que la retroalimentación de las evaluaciones realizadas, que incluyeron también un componente de observación de clase, jugó un rol importante en los mecanismos que mejoraron el desempeño.

²³ Se programó la evaluación para uno de los tres tramos de profesores de primaria, pero se suspendió por el estado de emergencia sanitaria producto de la Covid-19. A la fecha de elaboración del informe no se ha retomado esta evaluación.

El uso de certificaciones para acceder a mejores remuneraciones durante la carrera docente también ha sido evaluado. Las certificaciones a nivel federal en EE. UU. tuvieron un impacto significativo en los logros de aprendizajes en estudiantes de Los Ángeles asignados aleatoriamente a profesores con y sin esta certificación (Cantrell, Fullerton, Kane, & Staiger, 2008). Este resultado es consistente con resultados estimados previamente, que tomaban en cuenta distintos tipos de certificaciones, y encontraban resultados positivos y significativos en los resultados de los estudiantes, especialmente en matemáticas (Goldhaber & Brewer, 2000).

En conclusión, la evidencia brinda indicios relevantes acerca de los efectos positivos de las evaluaciones en el desempeño de los docentes y alumnos. Sin embargo, la limitada implementación de las pruebas de desempeño en el Perú genera una restricción para la evaluación de este incentivo en el contexto específico.

7.4 Condiciones laborales

En esta subsección se detallan tres aspectos de las condiciones laborales de los docentes que pueden tener impactos tanto en la atracción y retención de los docentes en la carrera, como en el desempeño de los estudiantes. Aunque muchos de los factores relacionados a condiciones laborales no son directamente remediables a través de políticas educativas, representan objetivos a largo plazo que deben ser atendidos a través de reformas de carácter estructural en la carrera y el funcionamiento de las escuelas. El énfasis en las condiciones en las que los docentes realizan su labor puede a veces ser dejado de lado a favor de incentivos monetarios o metas más fácilmente medibles, aunque puedan tener impactos mayores o equivalentes sobre la retención docente.

7.4.1 Apoyo administrativo

Muchos docentes en el Perú realizan labores administrativas como parte de sus labores en las IIEE en las que se desempeñan. Sin embargo, esto puede llegar a ser un detrimento para la labor docente, especialmente en IIEE unidocentes o multigrado, en donde la carga administrativa se distribuye entre menos docentes (Videnza Consultores, 2017). En este sentido, el apoyo administrativo releva a los docentes de parte de estas labores, permitiéndoles dedicarles más tiempo a actividades propias de la labor docente, como, por ejemplo, a la preparación de clases y a la actualización de sus conocimientos curriculares. Algunos docentes pueden que no tengan experiencia administrativa debido a la no relevancia frente a su labor pedagógica, por lo que, además, la calidad de la gestión educativa tiene la capacidad de mejorar cuando es realizada por personal especializado.

En Perú, el apoyo administrativo que reciben los docentes recae en su mayoría en los directivos, con el 87% afirmando que ocupa más tiempo en tareas administrativas que en cualquier otra actividad (Banco Mundial, 2015). En el caso de las escuelas unidocentes y multigrado, aunque parte de las funciones son asumidas por las DRE y UGEL, los docentes tienen que realizar una mayor cantidad de estas tareas que sus pares en otros tipos de IIEE. El rol que cumplen estos directivos tiene efectos significativos, aunque modestos, en los resultados educativos de los estudiantes. Al analizarse el impacto de los resultados de las pruebas de acceso a cargos, los estudiantes en escuelas con directivos nombrados tuvieron resultados 0.06 desviaciones estándar mayores que los estudiantes en escuelas con directivos que no

accedieron a su cargo a través de las pruebas comprendidas en la Reforma (López, 2020).

Empleando data de una encuesta realizada a 953 docentes en Inglaterra, se determinó que la calidad del apoyo administrativo, medido indirectamente como la percepción de la efectividad de los directivos de las escuelas era un factor determinante en la satisfacción laboral de los docentes (Sims, 2017). Una desviación estándar en la satisfacción con el apoyo de los directivos de la escuela está relacionada con un incremento de 0.49 desviaciones en la satisfacción con el trabajo y una reducción del 64% en la probabilidad de que un docente desee cambiarse a otra escuela.

Utilizando datos de una encuesta a nivel nacional en EE. UU. a 34,810 profesores el efecto del apoyo administrativo en la retención y satisfacción laboral de los docentes fue analizado (Tickle, Chang, & Kim, 2011). El estudio determinó que el apoyo administrativo tuvo un impacto significativo y positivo en la satisfacción laboral de los docentes, con una desviación estándar en la percepción del apoyo administrativo recibido generando un efecto de 0.23 desviaciones en la satisfacción de los docentes. Resultados similares fueron encontrados en la satisfacción laboral de los docentes, con una desviación en el apoyo administrativo aumentando la satisfacción en 0.4 desviaciones estándar.

En un estudio a nivel nacional en EE. UU., Nguyen (2021) concluye que las características organizacionales de las escuelas son relevantes en cuanto a la retención de los docentes en la carrera y en las plazas en las que se encuentran. El apoyo administrativo, registrado como la percepción de los profesores sobre a cantidad y calidad del apoyo recibido, tiene un impacto positivo y significativo sobre la retención de los docentes.

A pesar de la limitada evidencia que se encontró respecto al apoyo administrativo, se puede concluir que el apoyo administrativo brindado, principalmente por directivos u otros docentes, tiene ciertos impactos positivos en la retención de docentes, aunque no son concluyentes.

7.4.2 Acompañamiento pedagógico

El acompañamiento pedagógico tiene la capacidad de servir como un incentivo ya que puede actuar como un sistema de soporte adicional que facilita la labor docente, especialmente en contextos desfavorecidos. Este tipo de intervenciones además tienen un impacto directo en los resultados de los estudiantes, ya que desde su diseño buscan afectar positivamente uno de los factores más importantes de la función de producción, la capacidad pedagógica del docente. El fortalecimiento de las capacidades de los docentes se realiza normalmente a través de visitas y retroalimentación con docentes más experimentados o actores especialmente capacitados, o a través guías de buenas prácticas pedagógicas a implementar (Carrillo, Maassen, & Groot, 2017). El fortalecimiento de los conocimientos curriculares es también otro de los mecanismos de acción a través de los cuales estas intervenciones actúan sobre el desempeño de los docentes y en los resultados académicos de los estudiantes.

En el Perú se han implementado programas de acompañamiento pedagógico tanto desde una perspectiva que prioriza a las escuelas interculturales bilingües como a las escuelas de educación básica regular, con un énfasis en las escuelas multigrado. El acompañamiento pedagógico ha sido evaluado tanto por el MINEDU, con un enfoque especial a las escuelas multigrado, como investigadores independientes.

A través de una investigación comprendiendo más de 29 mil estudiantes empleando un método de emparejamiento, se evaluó el impacto del programa de acompañamiento pedagógico en los resultados de la ECE de segundo grado (Carrillo, Maassen, & Groot, 2017). En este estudio, el impacto del programa fue significativo y positivo, con los resultados en lenguaje siendo mayores que en matemáticas. El programa de acompañamiento generó mejoras de 0.15 y 0.23 desviaciones estándar en los resultados de la ECE de lenguaje para escuelas multigrado y polidocentes respectivamente. Los resultados en matemáticas también fueron significativos y positivos en ambos tipos de IIEE. El programa fue considerado además como altamente costo efectivo, especialmente por los bajos costos de implementación en las escuelas polidocentes completas.

En la evaluación realizada por el MINEDU, teniendo como foco las IIEE multigrado, los resultados fueron igualmente positivos. A través de un método de emparejamiento y estimaciones de efectos fijos, se calculó que el impacto del programa de acompañamiento fue de 0.12 y 0.10 desviaciones estándar en las pruebas ECE de segundo grado en matemáticas y lenguaje respectivamente (MINEDU, 2017). Sin embargo, en esta misma evaluación, a mediano plazo no se identifican efectos significativos del acompañamiento pedagógico en el aprendizaje de los estudiantes.

Este acompañamiento pedagógico también ha sido implementado priorizando las escuelas de educación intercultural bilingüe. A través del programa de soporte pedagógico intercultural se buscó dar asesorías contextualizadas de acuerdo con las expectativas y necesidades profesionales de los docentes para fortalecer su competencia pedagógica, de gestión, y mejorar sus prácticas pedagógicas (Balarin, 2017). Además de sugerir que los impactos de estas intervenciones eran positivos, se evaluó la implementación de este programa en las escuelas focalizadas, sugiriendo resultados prometedores sobre sus efectos. No obstante, lo anterior, la alta tasa de rotación docente en estas escuelas podría representar un desafío en su implementación.

A nivel internacional, la evidencia identificada es mixta. En primer lugar, por ejemplo, en un estudio que evaluó un programa de desarrollo profesional en línea en 143 profesores en EE. UU. a través de regresiones discontinuas, se encontró que estas intervenciones generaron mejoras significativas en el conocimiento curricular y las prácticas pedagógicas de los docentes (Dash, Magidin, O'Dwyer, Masters, & Russell, 2012). Esta mejora, sin embargo, no se tradujo a mejoras en el desempeño de los estudiantes. Los autores sugieren la necesidad de revisar el diseño del programa para tener un efecto sobre el aprendizaje de los estudiantes.

En segundo lugar, una intervención en Ecuador a docentes de primer grado de primaria enfocada en las interacciones entre los docentes y los estudiantes no tuvo los resultados esperados (Carneiro, Cruz-Aguayo, Intriago, Ponce, & Schady, 2022). Se evaluaron a 1,870 docentes y los resultados de 16,254 estudiantes a través de un experimento aleatorio controlado, y en promedio los docentes mejoraron sus interacciones (medidas a través de grabaciones de clases y calificadas con una rúbrica estandarizada) en 0.26 desviaciones estándar. No obstante, el resultado en el desempeño académico de los estudiantes fue negativo y significativo, siendo el impacto de la intervención una reducción de 0.07 desviaciones estándar en una prueba de desempeño, esta reducción en el desempeño estuvo principalmente impulsada por reducciones en el desempeño de los estudiantes con los puntajes previos más bajos.

Ahora bien, a pesar de los hallazgos anteriores, un metaanálisis que recoge información de 60 investigaciones en EE.UU. y otros países desarrollados encontró diferencias significativas en las condiciones que afectan significativamente la eficacia de estos programas en generar impactos positivos y sostenidos (Kraft, Blazar, & Hogan, 2018). Los programas enfocados específicamente en los contenidos curriculares tuvieron mayores efectos, como también los tuvieron los programas de tamaño más pequeños. Adicionalmente, los programas que combinaban el acompañamiento individual con sesiones grupales de aprendizaje entre docentes fueron más efectivos. El efecto de estos estudios en la calidad educativa fue relativamente grande, con una mejora de alrededor de 0.49 desviaciones estándar como producto de los programas de acompañamiento. El impacto en el desempeño de los estudiantes también fue positivo, aunque de menor magnitud, con un efecto promedio de 0.18 desviaciones estándar.

El impacto de este tipo de incentivos ha sido, en la mayoría de casos, significativo y positivo tanto en el contexto peruano como en experiencias internacionales. Debido a su relativo bajo costo con respecto a otras políticas de incentivos este tipo de intervenciones resultan bastante prometedoras para mejorar tanto el desempeño de los profesores y el de sus estudiantes. La buena implementación de estos programas, mediante un buen diseño de los objetivos y capacitación de los mentores o capacitadores es central para su éxito. Estos programas además pueden servir para facilitar la transición de los nuevos profesores hacia la Carrera Pública Magisterial, especialmente cuando cuentan con poca experiencia profesional en la docencia.

7.4.3 Entorno laboral

Las variables relacionadas al entorno laboral, aunque no tan estudiadas en la literatura sobre el trabajo de los docentes pueden ser determinantes en explicar la dificultad de reclutar docentes en escuelas en contextos desfavorecidos (Evans & Mendez Acosta, 2021). El entorno laboral tiene la capacidad de retener a buenos docentes tanto dentro de las escuelas como en la carrera docente. Mientras los docentes no tengan la posibilidad de migrar a un trabajo que pague el mismo salario con mejores condiciones laborales (produciendo una menor fatiga laboral o resulte en una mayor satisfacción laboral), la decisión óptima de los docentes será mantenerse en la profesión y en su plaza actual (Geiger & Pivovarova, 2018).

La capacidad de las autoridades a nivel de las escuelas, desde la percepción de los docentes, juega también un rol importante en la satisfacción de los docentes con su situación laboral (Sims, 2017). La calidad de los directivos de las escuelas tiene un impacto elevado y significativo, reduciendo el deseo de cambiar de colegio y aumentando la satisfacción con su trabajo. Los prospectos de avance en la carrera tienen también impactos significativos y de gran magnitud en estos dos resultados. Además, la percepción de la carga laboral de los maestros está relacionada a la cantidad y calidad del soporte que reciben de sus instituciones, haciendo aún más relevante el rol de los administrativos y dirigentes en la retención de los docentes.

Vegas y Ganimian (2013) analizaron el impacto indirecto de las condiciones laborales a través de una revisión de experiencias internacionales. Los investigadores observaron el efecto indirecto de las condiciones laborales a través de la compatibilidad entre docentes y escuelas. Utilizando una base de datos administrativa de Carolina del Norte entre 1995 y 2006 los investigadores estudiaron el efecto de la transferencia de los docentes de una escuela a otra. El estudio observó que los docentes que cambiaron de

escuela tuvieron mejoras significativas, aunque modestas, en el desempeño de sus alumnos reportando mejoras en 0.09 y 0.07 desviaciones estándar en los puntajes de matemáticas y comprensión lectora, respectivamente.

Este resultado evidencia un efecto de compatibilidad entre docentes y escuelas significativo, que podría provenir de una mejor adaptación de los docentes a las condiciones de la escuela, como de las condiciones laborales en estas escuelas directamente. Aunque existen conceptos del entorno laboral que tienen un impacto general sobre el rendimiento de los docentes, una coincidencia óptima entre docentes y escuelas puede ser también relevante en la mejora de los resultados de los alumnos, aunque esto podría potencialmente perjudicar a los estudiantes en situaciones desfavorables a través de la autoselección de profesores.

El rol de la infraestructura, los recursos disponibles y la organización de la escuela son cruciales para alcanzar resultados educativos satisfactorios. En Colombia, el programa Nueva Escuela fue implementado en algunas escuelas multigrado, dotándolas de mayores recursos, mejor infraestructura, capacitando a sus maestros en metodologías de enseñanza innovadoras y adaptando el enfoque de la enseñanza al aprendizaje dinámico por competencias. Una evaluación piloto de este programa, evaluando 76 escuelas multigrado a través de los resultados académicos de 673 estudiantes mostró efectos positivos y significativos de este programa (McEwan, 1998). El pertenecer a las escuelas en el programa mejoró los resultados de los estudiantes en 0.26 y 0.45 desviaciones estándar en el desempeño en pruebas estandarizadas español y matemáticas. Estos resultados se mantuvieron aun controlando por diferencias en la implementación de los componentes de equipamiento del programa, sugiriendo efectos positivos de una organización innovadora de la escuela. El acceso a la electricidad de las escuelas fue también una variable altamente significativa, representando mejoras de entre 0.44 y 0.64 desviaciones estándar en el rendimiento de los alumnos.

Empleando data de 1479 profesores en Arizona, se identificaron algunos factores del entorno laboral que afectaron significativamente la retención de los docentes (Geiger & Pivovarova, 2018). La infraestructura y los recursos disponibles para los maestros tuvieron un impacto positivo en la retención de los maestros, especialmente entre escuelas con altos y bajos resultados académicos de los alumnos y en escuelas diferenciadas por niveles de estudiantes por debajo de la línea de pobreza. Entre estas mismas clasificaciones de escuelas, el rol de la familia y la comunidad también fue altamente significativo (especialmente en el grupo de escuelas con una mayor proporción de estudiantes nativos americanos), reflejando que no solamente las condiciones al interior de las escuelas son relevantes, sino también en la comunidad educativa más amplia.

El ratio alumno/profesor es una variable importante tanto la función de producción educativa como en la carga laboral de los docentes. El consenso en la literatura pedagógica indica q clases más pequeñas tienen efectos beneficiosos sobre los aprendizajes de los estudiantes (Mosteller, 1995). La reducción de este ratio puede reducir la carga laboral de los profesores, haciendo que el mismo esfuerzo ahora esté concentrado en un menor número de estudiantes, potencialmente mejorando su desempeño académico. Sin embargo, en una investigación realizada en Kenia, la reducción de clases no tuvo un efecto significativo en los resultados académicos de los estudiantes (Duflo, Dupas, & Kremer, 2015). Los alumnos aleatoriamente asignados a

los profesores existentes no se vieron beneficiados por la reducción en el tamaño de las clases, mientras que los asignados a los nuevos profesores contratados por asociaciones de padres de familia tuvieron mejores calificaciones.

La implementación de este tipo de políticas debe tener como prioridad su correcta implementación para poder alcanzar resultados positivos y costo-efectivos. Las condiciones laborales son un incentivo potente que afecta tanto el desempeño de los maestros como su retención en las escuelas, por lo que debe ser prioritario para los hacedores de políticas. La naturaleza de los cambios necesarios es sin embargo estructural para que estas mejoras perduren en el tiempo, sean escalables y no se vean limitadas a escuelas de fácil acceso, ampliando las brechas entre escuelas de acuerdo con sus contextos particulares.

7.5 Estabilidad laboral

La estabilidad laboral ofrecida por la carrera magisterial puede también servir como un incentivo en sí mismo (OIT, 2012). La necesidad de estabilidad y seguridad laboral puede atraer a nuevos candidatos que antes se encontraban en sectores con mayor rotación, aun cuando estos podrían tener una mayor remuneración salarial en otras ocupaciones (Priyadharshini & Robinson-Pant, 2003). En la literatura teórica, Lindbeck y Snower (1988) concluyen que la estabilidad laboral puede ser per se un incentivo para ingresar a la fuerza laboral. El mecanismo de transmisión principal a través del cual la estabilidad actúa como un incentivo es a través de la aversión al riesgo de los docentes. Al considerar las perspectivas de ingresos tanto a mediano como a largo plazo entre ocupaciones, la seguridad de los ingresos de la carrera docente puede compensar las contingencias de otras ocupaciones, aun cuando estas podrían tener mayores salarios alcanzables.

Uno de los aspectos más relevantes de la Carrera Pública Magisterial es la estabilidad laboral de los docentes nombrados. Una vez aprobado el proceso de nombramiento y asignado a una plaza docente, los profesores pueden mantener su posición por un tiempo indefinido. Aparte de la remoción de la Carrera Pública Magisterial debido a faltas administrativas, la única otra instancia a través de la cual los docentes pueden ser removidos de la carrera es si desaprueban tres veces la evaluación de desempeño. Los profesores cuentan además con un programa de acompañamiento desde la primera vez que desaprueban la evaluación de desempeño. Finalmente, la tasa de desaprobación de los docentes en las pruebas de desempeño es extremadamente baja, estando alrededor del 1% en las evaluaciones finalizadas a la fecha. Mizala y Ñopo (2011) también sugieren que la estabilidad laboral y la flexibilidad de horarios pueden compensar en parte los diferenciales en salarios con otras ocupaciones.

Un estudio realizado en Chile, por otro lado, encuentra efectos no deseados de la estabilidad salarial en el desempeño tanto de los docentes como de los estudiantes (Estrada & Lombardi, 2022). Este estudio analizó el impacto de un proceso de regularización en las relaciones laborales de los docentes en Chile en el que se dio un mayor nivel de estabilidad laboral a los docentes con cuatro o más años de experiencia en la misma municipalidad en el desempeño de los alumnos. El estudio encontró que, aunque esta política incrementó la estabilidad en 25% en los primeros dos años, este efecto fue solo significativo en los docentes con el desempeño más bajo. De manera central, los estudiantes que tuvieron como profesores a docentes en el tercio inferior de

desempeño que fueron regularizados tuvieron resultados 5.7% desviaciones estándar inferiores que el grupo de estudiantes comparables.

En un estudio cualitativo realizado en el Reino Unido, muchos de los nuevos docentes, previamente empleados en otras ocupaciones reportaron la estabilidad de la carrera docente como uno de los factores que los motivó a cambiar de carrera (Priyadharshini & Robinson-Pant, 2003). No solo la estabilidad laboral, sino también la capacidad de poder asentarse en una comunidad, fueron atractivos frente a carreras que requerían una alta movilidad de sus empleados, siendo este efecto particularmente relevante en profesionales jóvenes que están considerando iniciar una familia.

Sin embargo, aunque la estabilidad laboral pueda funcionar como un incentivo para los docentes que han ingresado a la Carrera Pública Magisterial, esta podría tener efectos negativos en su rendimiento. En un estudio realizado en Kenia, el desempeño de los estudiantes que tenían docentes pertenecientes al servicio civil fue menor que el de estudiantes que fueron enseñados con profesores contratados por las asociaciones de padres de familia (Duflo, Dupas, & Kremer, 2015). Una posible explicación es la menor tasa de ausencias de los docentes por contrato, además de que, en los colegios tratados en el programa, los docentes pertenecientes al servicio civil redujeron endógenamente su esfuerzo, medido por la preparación de clase de los docentes y evaluaciones de clase realizadas.

La estabilidad laboral es considerada como un incentivo por los docentes tanto dentro como fuera de la carrera, pudiendo parcialmente compensar niveles salariales más bajos. Una forma de utilizarla como un incentivo sería ofreciendo vías alternativas de incorporación a la Carrera Pública Magisterial a los docentes contratados con experiencia u ofreciéndoles otro tipo de estabilidad laboral a través de sus resultados. Sin embargo, se debe tomar en cuenta también el efecto negativo que la estabilidad puede tener en el esfuerzo realizado por los docentes.

7.6 Formación docente

7.6.1 Financiamiento de la formación inicial

Una estrategia para aumentar la calidad docente, además de incentivar el ingreso de candidatos a la carrera magisterial es a través de becas que subvencionen el costo de la formación inicial docente. En países desarrollados como Singapur, Hong Kong y Suecia, la formación docente, además de ser gratuita, es reservada para candidatos selectos (los mejor calificados académicamente durante la secundaria) y reciben además un estipendio mientras se preparan (Banco Mundial, 2015).

Estas becas no son solamente empleadas por países desarrollados, sino que están presentes en Perú y otros países de la región. Algunos ejemplos de este tipo de programas en la región son Chile, a través de la Beca Vocación de Profesor de Chile, Colombia, a través de créditos entregados una vez realizado el ingreso a un programa de formación docente y Perú con la Beca Vocación de Maestro. Estas becas suelen estar ligadas a un compromiso de parte del beneficiario de trabajar en el sistema educativo público por un periodo de tiempo luego de culminar los estudios. Debido a este tipo de condiciones es que los efectos son, por lo menos en el corto plazo, internalizados por el sistema de educación pública. En el caso peruano, no se han encontrado evaluaciones del impacto de estas becas en la atracción de más o mejores docentes a la Carrera Pública Magisterial.

En Chile, por ejemplo, la beca cubre la totalidad de los gastos de matrícula para los alumnos que logren un puntaje mayor a 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria – en donde el puntaje promedio es 500 y la desviación estándar es alrededor de 110 – y los estudiantes con puntajes mayores a 700 puntos reciben un estipendio adicional (Banco Mundial, 2015). Es importante mencionar que para mantener la calidad de la formación financiada y mantener la eficacia de estos incentivos, las becas tienen que contemplar ciertas restricciones. Las becas solo pueden usarse para programas en instituciones que cuenten con la acreditación correspondientes y que no acepten estudiantes con puntajes menores a 500 puntos.

Un estudio sobre el impacto de las becas en la atracción de mejores docentes evaluando a 28,179 estudiantes en Chile a través de métodos no paramétricos y regresiones discontinuas encontró resultados prometedores. Se logró aumentar de un 11% a un 18% la proporción de matriculados en pedagogía que provienen del 30% superior de la distribución de candidatos (Alvarado, Duarte, & Neilson, 2011). Sin embargo, el efecto de la beca es algo limitado dentro del universo de programas de formación docente en Chile, siendo solamente elegibles para la beca el 40% de los matriculados en carreras de formación docente.

Un programa similar fue también implementado en China, condicionado a que los estudiantes enseñaran en sus localidades de origen una vez terminada su formación. La intervención tuvo impactos positivos y significativos en la muestra de 30,100 docentes evaluados a través de un método de diferencias en diferencias. La intervención logró un aumento en el percentil promedio en pruebas de desempeño de los postulantes a carreras de educación, especialmente en las localidades en donde era más probable que los estudiantes enfrenten restricciones de crédito (Han & Xie, 2020). Los investigadores también notaron que se trajeron postulantes adicionales que previamente no hubieran optado por la carrera docente, identificados como estudiantes que estudiaban carreras como inglés, matemática, chino, literatura o historia en escuelas de ranking comparable.

Las becas también pueden ser entregadas una vez culminados los estudios, como un incentivo condicional a ejercer la carrera dentro del sistema de educación pública. Un 56% de los receptores de becas de este tipo en EEUU identificaron este programa como influyente en su decisión de terminar un programa de formación pedagógica y un 70% mencionó que aumentó su compromiso de enseñar en escuelas consideradas de “necesidades altas” y permanecer en este por el tiempo comprometido (Podolsky & Kini, 2016).

Los programas de financiamiento de la formación inicial han tenido resultados positivos en la experiencia internacional, especialmente relevantes en el caso chileno. Aunque hemos encontrado evidencia de su implementación en Perú, no se han realizado evaluaciones de impacto o estudios de los postulantes a estas becas, por lo que, aunque es un incentivo prometedor requiere de más evidencia dado su alto costo.

7.6.2 Financiamiento de estudios de posgrado

Las oportunidades de crecimiento profesional dentro de la carrera docente son un incentivo que puede ayudar tanto a atraer a candidatos talentosos a la carrera docente como mantenerlos dentro de ella (Sims, 2017). El financiamiento de estudios funciona atrayendo a docentes que, aunque buscan mejorar sus habilidades a través de estudios

de posgrado, ven el costo de estos como una barrera para poder desarrollar su plan de desarrollo profesional. Este tipo de incentivos también actúa reteniendo docentes preparados (luego de haber realizado los estudios) en el sistema público de educación, ya que la mayoría de estos programas de financiamiento, incluyendo el caso peruano, incluyen un componente de servicio obligatorio una vez culminados los estudios.

La Reforma estableció un mecanismo de financiamiento de estudios para los docentes al interior de la Carrera Pública Magisterial a través de becas establecidas en la ley y el reglamento. Para hacerse acreedor de este incentivo, los docentes deben haber ingresado primero al plan de estudios descrito e ingresar a un concurso de otorgamiento de becas en donde se otorgarán las becas mediante criterios meritocráticos. Sin embargo, no se ha podido encontrar evidencia de la implementación de este incentivo.

En la actualidad, los responsables de formulación de políticas y profesionales de la educación están muy interesados en el valor y el impacto de los planes de inducción y formación posuniversitaria para los docentes, especialmente en relación con su capacidad para contribuir a elevar los estándares académicos y mejorar las tasas de retención. Hay una literatura internacional bastante amplia que explora las relaciones entre el crecimiento a nivel académico y el desempeño laboral. Así, es importante hacer énfasis en las relaciones causales entre el desarrollo profesional y el progreso o la retención de profesores.

En esta línea, Sisouphanthong et. al. (2020) evalúan los factores que desalientan y alientan a los docentes potenciales a incorporarse a la profesión en Camboya y Laos mediante la aplicación de un experimento de elección discreta. En el experimento de incentivos monetarios indirectos, los maestros potenciales se muestran dispuestos a sacrificar más del cien por ciento del salario promedio (140.9% en Camboya y 166.4% en Laos) para recibir educación universitaria continua. Queda claro entonces que la formación de posgrado es un incentivo muy valorado para los profesores, quienes — como argumentan los autores — muestran deseos por avanzar en sus carreras o buscan potenciar su atractivo en el mercado laboral para otras ocupaciones con mayores requisitos académicos.

Por otro lado, existe literatura que estudia el papel que juega la formación de posgrado en la retención de docentes. Por ejemplo, Reynolds y Wang (2005) encuestaron a graduados y no-graduados del Professional Development School en Estados Unidos para investigar incentivos para la retención y sus determinantes.²⁴ La evaluación cuasiexperimental determinó que las tasas de retención fueron del 79% o más, con tasas de egresados de PDS significativamente más altas. El estudio cualitativo concluye que la mayoría de los graduados se sienten más preparados, competentes y efectivos, lo cual incrementa su disposición por seguir desarrollándose en el sector.

Similarmente, Coldwell (2017) creó un modelo de ruta de desarrollo profesional para explorar la relación entre este, la carrera docente y los niveles de retención. La investigación se realizó a través de una encuesta a más de 500 docentes y entrevistas a 25 de estos. El análisis indicó una relación estadísticamente significativa entre niveles más altos de compromiso con el desarrollo profesional y mayor probabilidad percibida

²⁴ El *Professional Development School* (PDS) consiste en una sólida preparación profesional a través de una experiencia clínica intensiva y educación y desarrollo continuo para profesionales experimentados.

de permanecer en la profesión. La mayoría de los encuestados (57%) indicó que sentían que su participación en programas de posgrado los había hecho más, o mucho más, propensos a permanecer en la enseñanza. La data cualitativa indica que esto ocurre porque el desarrollo profesional mejora el conocimiento profesional de los docentes, haciéndolos sentir más seguros y capaces como educadores, mejorando la motivación y la satisfacción laboral.

La evidencia internacional muestra que los incentivos que permiten a los docentes realizar estudios de posgrado son efectivos tanto en aumentar la autovaloración de la labor realizada por los profesores como las tasas de retención. La ausencia de evidencia en el caso peruano, aún con la existencia de este tipo de incentivos en la ley de Reforma sugerirían que una implementación piloto de este tipo de incentivos podría tener resultados positivos en la retención y el nivel de los profesores en la Carrera Pública Magisterial.

7.6.3 Inducción y mentoría

Los programas de mentoría, especialmente dirigidos a docentes nuevos en la carrera, son programas que tienen el potencial de mejorar la retención docente y el desempeño de los profesores y estudiantes. Estos programas son especialmente relevantes en los primeros años de la carrera al facilitar la transición al nuevo ámbito laboral y la adaptación a los estudiantes de la comunidad donde se encuentra la IE.

En el marco de la Reforma, un programa de mentoría es ofrecido a profesores nuevos (con experiencia menor a dos años en la docencia pública) a través del programa de inducción docente. Este se encuentra a cargo de un docente de la misma IE que el beneficiario y que pertenezca por lo menos la tercera escala magisterial en el caso de IIEE polidocentes completas y por un profesor de la red educativa más cercana en el caso de docentes en IIEE unidocentes. Los docentes que acceden a una plaza por contrato también pueden acceder a este programa, pero solamente en los casos que ocupen una plaza orgánica vacante por primera vez.

La implementación del programa de inducción docente fue evaluada el 2017 a través de entrevistas con grupos focales a directores, docentes y funcionarios de las UGEL, DRE y Gobiernos regionales (Videnza Consultores, 2017). En esta evaluación, se identificó que el programa de inducción es valioso ya que ayuda a los profesores a adaptar los conocimientos que recibieron en la formación inicial docente, basada principalmente en objetivos, hacia prácticas pedagógicas orientadas a competencias y a rutas de aprendizaje. Por otro lado, la implementación de los programas de mentoría a profesores en IIEE unidocentes enfrentó mayores retos, tales como demoras en la designación de los mentores por parte de la UGEL, falta de especialistas, falta de estipendio para hacer visitas, la lejanía de las IIEE y la limitada conectividad. La participación de los docentes; sin embargo, ha sido muy entusiasta a pesar de las condiciones adversas que se puedan presentar en su entorno.

Parte del efecto de estos programas de mentoría está relacionado al aprendizaje de las prácticas específicas de la IE en la que el docente se desempeña, siendo la experiencia del docente mentor un predictor significativo en la retención de los docentes en un estudio realizado en Nueva York (Rockoff, 2008). A través de una metodología de diferencias en diferencias utilizando información de 10,400 docentes los investigadores concluyeron que un mayor número de horas de mentoría tuvieron un impacto positivo y

significativo en el desempeño de los estudiantes en matemáticas y lenguaje. También, el hecho de tener un docente con mayor experiencia laboral en la misma escuela aumenta las probabilidades de mantenerse en la misma escuela el año siguiente. Esto puede reflejar el valor de estos programas en transmitirle a los nuevos docentes conocimientos específicos al contexto en el que se desempeñan. Esta misma investigación, aunque no dentro del foco principal del estudio, encontró también impactos positivos generados por intervenciones adicionales. De hecho, intervenciones como la asignación de tiempos de planificación compartidos y oportunidades de desarrollo profesional están positivamente relacionados con la retención docente.

Otro estudio realizado en Australia concluyó que la implementación de estos programas es el determinante principal en su eficacia, encontrando que la capacitación de los docentes mentores es clave en el proceso de inducción y capacitación (Beutel & Spooner-Lane, 2009). Además, el beneficio de estos programas no solamente se limita al docente que ingresa a la carrera, sino que pueden servir para desarrollar nuevas capacidades pedagógicas a nivel de la escuela al concentrarse en experiencias formativas profundas e inherentemente colaborativas.

Geiger y Pivovarova (2018) a través de un estudio analizando a 1,479 profesores en EE. UU. utilizando una metodología cualitativa observaron los efectos de estos programas en la retención docente. Identificaron que el efecto de los programas de mentoría en mantener a los docentes en la carrera es más fuerte en escuelas con estudiantes con mayor incidencia de pobreza. Estos programas pueden servir como una red de apoyo y colaboración que puede compensar el bajo apoyo administrativo y la falta de recursos educativos que los docentes pueden experimentar en estas escuelas.

La asignación de mentores adecuados también es un factor importante en la implementación de este tipo de programas. A través de un modelo de emparejamiento utilizando una metodología de un *logit* multinomial, se determinó que el emparejamiento con profesores en el mismo nivel de enseñanza y/o que enseñen los mismos cursos es un determinante importante en aumentar la probabilidad de que los docentes permanezcan dentro de la carrera docente (Ingersoll & Smith, 2004).

Esta correcta asignación de mentores es especialmente relevante en casos en los que el docente no forma parte de la comunidad y no conoce la cultura de sus estudiantes (Mercado & Trumbull, 2018). Así, el rol de los mentores en transmitir la realidad de las relaciones profesor-estudiante, junto con la participación de los padres en la comunidad educativa, resulta altamente significativo en la inserción exitosa de los nuevos maestros. A través de un trabajo cualitativo realizado por entrevistas, se evidenció que el rol de los mentores fue crucial en la adaptación a los resultados esperados y a las realidades encontradas en las comunidades educativas.

Los programas de inducción y mentoría han mostrado resultados positivos y prometedores especialmente en la retención de docentes nuevos en la carrera docente. La implementación de estos programas es especialmente importante, siendo el factor más importante el emparejamiento óptimo entre docentes mentores y beneficiarios, a la vez que la capacitación que los primeros reciben.

7.7 Condiciones de vida

Las condiciones de vida de los docentes en las comunidades en las que se desempeñan pueden servir tanto como incentivos como detrimientos en la elección de plazas, desfavoreciendo especialmente a escuelas en contextos desfavorecidos. Las condiciones de vida actúan dentro de un marco conceptual de salarios hedónicos que guía el comportamiento de los profesores a la hora de seleccionar las plazas en las que se quieren desempeñar a la vez que condiciona algunos aspectos de su labor en estas (Miller, 2012). En este caso, las condiciones de vida menos favorables asociadas a algunas plazas deberían ser compensadas por otros mecanismos (bonificaciones monetarias o incentivos no monetarios). Por otro lado, los puestos en IIEE con características buscadas por los profesores podrían ofrecer menores beneficios explícitos que otras plazas.

En una evaluación cuasiexperimental que evaluó a 10,024 profesores en Nueva York, el impacto de las características de las comunidades en la retención de los docentes fue evaluado a través de un *logit* multinomial ordenado (Miller, 2012). Condiciones como el aislamiento geográfico, el menor acceso a servicios de salud, la baja disponibilidad de alojamiento, la cercanía a redes familiares y a comodidades como centros comerciales y de entretenimiento están significativamente relacionadas con la probabilidad de salida de la carrera docente y reducciones en la permanencia de los docentes en plazas desfavorecidas. El rol de las comodidades además aumenta en el tiempo, siendo cada vez más relevante en la decisión de los docentes de migrar a otras plazas o buscar ocupaciones alternativas.

Aunque no se ha encontrado evidencia de intervenciones que busquen mejorar directamente las condiciones de vida de los docentes (fuera de incentivos monetarios), la valoración de las condiciones de vida en las escuelas donde se desempeñarán es un factor relevante en la elección de locaciones para los profesores. Tanto en Ghana como en Kenia los docentes expresaron que beneficios como subsidios de vivienda en combinación con incentivos monetarios por desempeñarse en contextos desfavorables serían efectivos en atraer a más docentes a escuelas en estos contextos y promover su permanencia (Evans & Mendez Acosta, 2021). Sin embargo, esta evidencia es recogida a través de encuestas y debe ser tomada como referencial. Un ejemplo de esto es que los profesores en entornos urbanos en mayor medida que los rurales fueron los que calificaron más alto la prioridad de estos incentivos, probablemente porque los profesores rurales están familiarizados con las características de las viviendas en contextos desfavorecidos.

La cercanía a núcleos familiares y a la región de origen también ha sido analizada en el contexto peruano. Un efecto de esto es la regionalización de los mercados laborales de docentes en Perú. A través de una evaluación de 493 docentes en Loreto y Lambayeque y utilizando un modelo multinomial ordenado, se estimó la movilidad de los docentes en estas regiones (Jaramillo, 2012). En todas las provincias evaluadas, los docentes eran por lo menos 2.5 veces más probables a trabajar en la misma provincia en la que nacieron que fuera de la región. Además, se encontró, como era esperado, que los docentes más jóvenes eran los más propensos a migrar. El estado de la infraestructura también introdujo heterogeneidades en el efecto de la distancia en las plazas elegidas por los profesores. En Loreto, que tiene un menor nivel de infraestructura vial que Lambayeque, la distancia de la escuela al lugar de nacimiento fue menos relevante.

Las condiciones de vida en las plazas en las que se desempeñan los docentes son un factor relevante tanto en la decisión de escoger una plaza como al mantenerse en ella. Aunque los docentes reportan que incentivos como subsidios de vivienda serían efectivos para atraerlos a plazas desfavorecidas, la falta de evaluaciones de estos tipos de política por ahora limitan su análisis.

7.8 Reconocimientos

Los reconocimientos pueden actuar como un incentivo a través de una recompensa no monetaria a los docentes que alcancen resultados valorados por las autoridades. Los reconocimientos se desprenden de hacer público los logros alcanzados por estos profesores o de hacer notar a los docentes que sus logros son valorados por sus superiores. El principal mecanismo a través de los cuales los reconocimientos incentivan buenas prácticas docentes es como un resultado directo de buenas prácticas y resultados, y son aún más efectivos cuando los requerimientos para su obtención son claros (Lindsay, Sugai, & De Pry, 2002).

En Perú se han realizado dos evaluaciones del efecto de este tipo de incentivos. Como complemento de las bonificaciones relacionadas a Bono Escuela, un grupo de los receptores del bono fue presentado con diplomas virtuales para incrementar su motivación y esfuerzo al competir por obtener dicho incentivo (MINEDU, 2018). La evaluación de impacto se realizó considerando por separado a las IIEE que resultaron ganadoras de “Bono Escuela” y a las IIEE que no llegaron a obtener el bono en el año 2015. Sin embargo, no se encontraron resultados estadísticamente diferentes entre el grupo de tratamiento y el de control ni en los resultados de la ECE ni en variables como deserción escolar o la calificación del semáforo escuela.

La modalidad de estos incentivos fue también investigada analizando si se presentaban diferencias entre la entrega de reconocimientos de manera pública o privada (MINEDU, 2018). En esta intervención se entregaron banners o cartas de felicitación a los docentes y directores de las IIEE que lograron un 100% en la asistencia conjunta de directores y docentes en la última visita del monitoreo del Semáforo Escuela en el 2015. El resultado de estos reconocimientos, sin embargo, no fue significativo para ambos tipos de incentivo, en algunos casos teniendo impactos negativos en los puntajes de la ECE con respecto al grupo de control. Por otro lado, estos incentivos generaron impactos positivos y significativos en la satisfacción de los directores, pudiendo esto tener impactos positivos en la IE.

En una investigación realizada en 83 profesores de 11 escuelas en EEUU, los docentes indicaron que les gustaría recibir más reconocimientos de los que recibían durante el tiempo de la investigación (Lindsay, Sugai, & De Pry, 2002). A través de encuestas, los docentes indicaron que les gustaría ser reconocidos constantemente, un 23% de los docentes reportaron que les gustaría recibir un reconocimiento al año. La investigación además indicó que los docentes encuestados preferían reconocimientos privados y no materiales, a menos que sea un aumento en sus salarios.

Los resultados de la entrega de reconocimientos en Perú han mostrado resultados no tan alentadores, no generando efectos en el desempeño de los estudiantes o el comportamiento de los docentes en el caso de que sean privados o públicos. A pesar de que el consenso parece indicar que los docentes aprecian este tipo de incentivos, los

resultados observados en el contexto peruano parecen indicar que otro tipo de incentivos serían más efectivos en mejorar el desempeño de los estudiantes.

8. HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO CUALITATIVO

En la presente sección se comparten los hallazgos recopilados en el trabajo de campo cualitativo, tanto en ejecutores y expertos como actores de La Reforma (estudiantes y docentes). Uno de los componentes del trabajo de campo cualitativo se basa en la realización de grupos focales con los actores principales de la Reforma, los estudiantes, docentes contratados, docentes nombrados y docentes con cargos. Estos grupos focales fueron planeados con una participación de 6 docentes y la cobertura del plan de trabajo es mostrada en la Tabla 12. Los resultados recogidos en esta parte del trabajo de campo son analizados en la sección 8.2, y la metodología referente a la determinación de la muestra en el anexo 14.2.2.

Tabla 12. Planificación y realización de los grupos focales a los actores principales

Región	Actores	Part. planeados	Part. asistentes	Cobertura
Ayacucho	Estudiantes	6	5	83%
	Docentes contratados	6	3	50%
	Docentes 1 ^a escala	6	6	100%
	Docentes 2 ^a escala	6	5	83%
	Docentes con cargos	6	6	100%
Loreto	Estudiantes	6	5	83%
	Docentes contratados	6	4	67%
	Docentes 1 ^a escala	6	5	83%
	Docentes 2 ^a escala	6	5	83%
	Docentes con cargos	6	7	117%
Total		60	51	85%

Elaboración: APOYO Consultoría.

8.1 Ejecutores y expertos

El trabajo de campo cualitativo a ejecutores y expertos se llevó a cabo a partir de entrevistas a estos actores.

8.1.1 Entrevistas a ejecutores

Se llevaron a cabo cinco entrevistas a funcionarios del MINEDU de diferentes unidades, con el objetivo de entender el funcionamiento de estas y que nos brinden algunas percepciones generales acerca del (i) ingreso a la CPM, (ii) progresión y escalas de la CPM, (iii) incentivos, y (iv) plazas. Entre lo que nos comentaron resaltó lo siguiente:

- (i) **Ingreso a la CPM:** Respecto del ingreso parece haber un consenso general en que los contenidos son constante materia de crítica de parte de los candidatos. La baja tasa de aprobación de la prueba se puede deber tanto al nivel de la prueba como a sus contenidos específicos.
- (ii) **Progresión y escalas de la Carrera Pública Magisterial:** La disminución de escalas podría incrementar la motivación del ascenso de los docentes debido a que la gran mayoría se encuentra en las primeras escalas. Al interior de la carrera, las evaluaciones de desempeño son reconocidas como de vital importancia, aunque se reconocen las limitaciones operativas y hasta políticas para su implementación. Se considera además que el objetivo de estas evaluaciones no es aprobar o desaprobar docentes, sino servir de diagnóstico de sus puntos de mejora.
- (iii) **Incentivos:** No existe un consenso acerca de si los sueldos de los docentes son los adecuados o no; sin embargo, los aumentos de la RIM en los últimos años han tenido un impacto positivo. El enfoque de los incentivos a corto plazo, como los bonos de atracción o las asignaciones temporales deben ser complementados para mejorar la retención docente y la atracción de estos a plazas en contextos complicados.
- (iv) **Plazas:** Se reconoce que las plazas más vulnerables son cubiertas con docentes con menos experiencia, por lo que un mecanismo alternativo de nombramiento podría ser beneficioso para atraer docentes con más experiencia a estas plazas. Estas reformas deben ser aplicadas; sin embargo, las restricciones presupuestales no lo permiten.

A continuación, se observa el detalle de los hallazgos por cada funcionario:

Tabla 13. Matriz de hallazgos de las entrevistas de ejecutores

Entrevista	Ingreso a la CPM	Progresión y escalas de la CPM	Incentivos	Plazas
Martín Málaga (Dirección general de desarrollo docente)	<ul style="list-style-type: none"> - Pocos docentes han ingresado por concursos de nombramiento - Hay discusiones sobre si las pruebas descentralizadas son discriminatorias. Se deben homogenizar criterios. - Se deben discutir mecanismos alternos para el ingreso a la CPM. 	<ul style="list-style-type: none"> - La disminución de escalas podría servir como incentivo para atraer a nuevos docentes. - Hipótesis de la dificultad de ascenso para docentes antiguos en la CPM debido a los cambios de currícula pedagógica de los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en la RIM ha ayudado a disminuir brecha salarial con otras carreras. A pesar de ser una mejora, se debe seguir impulsando. - Los docentes públicos han tenido mejoras respecto a los colegios de bajo costo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repensar el diseño para las zonas desfavorecidas, considerando las restricciones presupuestales. - Explorar las condiciones que se le dan a los docentes. - Plantear mecanismos de facilidad de ingreso a la CPM si se toma una plaza en zona vulnerable.
Antonio Campos (Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica)	<ul style="list-style-type: none"> - La distribución de preguntas y contenidos de la prueba de ingreso siempre es un tema de discusión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se observa la necesidad de hacer una evaluación de impacto del concurso de ascenso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bono de atracción: No hay impacto en la retención. - Asignaciones: Tienen resultados interesantes como spillovers que tienen efectos en la atracción. Pero es por fuera del nombramiento. - Estos no son suficientes debido a que los sueldos son bajos. 	
Sandra Flores (Dirección de Evaluación Docente)	<ul style="list-style-type: none"> - Actualmente, los docentes solo podían seleccionar 5 escuelas y en función al orden de preferencia y disponibilidad realizar la prueba descentralizada en 3. - Se monitorea la prueba descentralizada por subcontratados de la UGEL y DRE. - Cada comité es autónomo. 	<ul style="list-style-type: none"> - En la evaluación de desempeño se considera que los componentes podrían tener pesos diferenciados. - El objetivo no es aprobar y desaprobar, sino medir el desempeño. Sin embargo, no se realizó un seguimiento posterior. 		<ul style="list-style-type: none"> - La asignación de plazas se realiza de acuerdo con su posición relativa en la PUN a otros docentes que eligieron la misma plaza. - Si el docente no selecciona una plaza, pasa al proceso de contratación.
Eberth Calle (Dirección Técnico Normativa de Docentes)	<ul style="list-style-type: none"> - El sustento para la definición de la RIM y los índices porcentuales, así como las asignaciones, es presupuestal. Se cuenta con un sustento que está establecido la exposición de motivos de la Ley de Reforma Magisterial, el cual se ha ajustado año tras año 	<ul style="list-style-type: none"> - Se han realizado esfuerzos sostenidos por incrementar alternativas diferentes para la calidad de las condiciones laborales docentes. En particular, se incrementó la RIM periódicamente, y actualmente se ha incrementado el beneficio para atracción en las zonas rurales, pero aún queda por CTS a los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario evaluar alternativas diferentes para atraer docentes en las zonas de difícil cobertura. Actualmente tenemos evidencia de la efectividad de la atracción en las zonas más rurales, pero aún queda un espacio de mejora. 	
Rosa Calderón (Oficina de Planeamiento Estratégico y Presupuesto)		<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de los docentes se encuentran en las primeras escalas. - Se evalúa replantear las escalas y aliviar los requisitos para el ascenso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se considera que las remuneraciones actualmente no son un problema. - Los incentivos a largo plazo no son priorizados por las autoridades debido a que los resultados se verían en la siguiente gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las plazas que no son cubiertas son las más vulnerables y que tienen mayores requisitos. Por estos, terminan cubriéndose por contratados con menos experiencia. - Internamente se considera que se le brindan facilidades a docentes sin experiencia y no nombrados.

Elaboración: APOYO Consultoría.

8.1.2 Entrevistas a expertos

Se llevaron a cabo tres entrevistas a expertos en educación y en el sistema educativo peruano. Estos nos compartieron sus impresiones acerca de los procesos e incentivos

contemplados actualmente en La Reforma, y sus recomendaciones o sugerencias acerca de lo que se puede realizar en un futuro.

A continuación, se presenta un resumen de los principales comentarios a considerar en el marco del presente estudio.

- Es necesario tomar en cuenta que la medida de largo plazo que permitirá fortalecer la calidad docente es el fortalecimiento de la Formación Inicial.
- Es importante y valioso contar con esquemas de evaluación de ingreso. Sin embargo, al haber pocos docentes que actualmente superan la prueba, es necesario considerar alternativas para definir los umbrales. Entre estas alternativas se encuentran:
 - Revisar si contar con un umbral único es suficiente, o si es posible tener umbrales específicos según determinadas características.
 - Considerar las principales brechas a partir de las evaluaciones, y revisar qué aspectos de mejora tienen los docentes, para trabajar en su progreso en los años siguientes. Ello permitiría considerar la naturaleza formativa de las evaluaciones.
 - Revisar nuevamente las características de las pruebas, y su adaptación al contexto peruano.
- Es necesario tomar en cuenta y cuidar las condiciones laborales de los contratados ya que, si son similares a las de los nombrados puede ser un desincentivo para participar en el concurso, pero si son muy lejanas, puede ser un desincentivo para estudiar docencia.
- Es necesario revisar la estructura de la Carrera Pública Magisterial. Al respecto, hay algunas alternativas:
 - Podría reducirse el número de escalas magisteriales, con el fin de promover una mayor expectativa de crecimiento de los docentes, considerando que ingresan pasados los 30 años en promedio
 - Revisarse los incentivos en cada una de las escalas magisteriales, y prever si estos saltos entre escala y escala son suficientes como incentivos.
 - Mantener una estructura piramidal que concentre a sus miembros en la mitad inferior, como la que se tiene actualmente. Sin embargo, reestructurar para que incorpore también movilidad horizontal y no solo vertical.
- Es necesario revisar las asignaciones por ruralidad. Algunas alternativas son:
 - Considerar las asignaciones (p.e. por ruralidad) como no estáticas, sino proporcionales a la escala. Ello, debido a que, conforme se transita en la Carrera Pública, el valor relativo de las asignaciones es menor, dada la estructura actual.
 - Considerar otros beneficios sería valioso, como mayores capacitaciones, o un mayor acortamiento de los plazos para ascenso.

- La rotación constante de docentes no necesariamente es la mejor estrategia para mejorar el desempeño de los alumnos. Por ello, se considera que la mejor estrategia para llenar plazas rurales es ofrecerle oportunidades a las personas que viven en esas zonas, para que al finalizar con sus estudios puedan regresar a su lugar de origen y ejercer la docencia ahí.

8.2 Actores de la reforma

El trabajo de campo cualitativo a actores de la Reforma fue realizado a través de entrevistas grupales a cinco tipos de actores, pero que pueden ser agrupados en tres categorías: i) estudiantes de educación, ii) docentes contratados y iii) docentes nombrados. Por la naturaleza del trabajo cualitativo, las conclusiones derivadas de esta etapa son útiles para caracterizar el rango de percepciones de los docentes sobre algunos componentes de la Reforma, aunque no pueden ser tomados como representativos —desde el punto de vista estadístico— de los grupos estudiados.

8.2.1 Motivación para estudiar educación

La motivación para estudiar educación proviene de diversas fuentes para los actores entrevistados. Entre ellas destaca su experiencia previa con el sistema y contribuir con la educación de futuras generaciones.

Los estudiantes de educación comentan que una de las principales razones por las que estudian educación es que uno de sus familiares se desempeñó (o se desempeña) como docente y desean seguir sus pasos. En los casos en los que los estudiantes no cuentan con algún familiar en la carrera, el recuerdo de un profesor al que admiraban durante su infancia sirvió como motivación para tomar la decisión de estudiar docencia.

“Mi motivación, profesor fue mi profesora misma y me gustó en la manera. Claro, me gustó la manera en cómo nos enseñaba y cómo nos hacía aprender nuevas cosas y. Ah, correcto. Yo también quise hacer lo mismo.” (Estudiantes de educación, Ayacucho)

De la misma forma, la dimensión social de la carrera docente es un motivador relevante para los estudiantes entrevistados. El hecho de poder contribuir con la comunidad en la que viven transmitiendo conocimiento y tener un rol en la mejora de la calidad de la enseñanza en el país son razones frecuentes para estudiar educación, de parte de los actores entrevistados.

“Donde estoy yo en la ciudad de Iquitos. La educación acá en el sector público es un poco pobre, no tiene mucha enseñanza, no tiene mucha base en la universidad donde yo estoy, me complementan, como podía solventar eso, darle más enseñanza, darles una superestructura a los estudiantes. Por eso es que quiero elegir el sector público” (Estudiantes de educación, Loreto)

Sin embargo, muchos estudiantes reconocen que la carrera docente no era su primera opción. Para un grupo de ellos, carreras como medicina, ingeniería, administración o derecho eran sus primeras opciones. En la mayoría de los casos, luego de no ingresar a la carrera que deseaban, decidieron ingresar a la carrera de educación.

Algunos otros ven la carrera como docente como una etapa intermedia para luego lograr otros objetivos laborales. Estos objetivos posteriores pueden estar relacionados con la continuación de sus estudios en otros campos no relacionados a la educación o con el establecimiento de un negocio propio. Cabe destacar que el primer caso fue identificado

predominantemente en las entrevistas en Ayacucho, mientras que la apertura de un negocio propio estuvo más presente en los planes a futuro de algunos estudiantes de Loreto.

Además de la motivación para estudiar educación, los entrevistados expresaron algunas dificultades que enfrentaron al estudiar la carrera universitaria o técnica, como los costos de estudiarla o el poco apoyo que algunos reciben de sus padres. Para solventar los gastos, algunos trabajan como profesores particulares o en colegios privados. Sobre las alternativas para costear sus estudios, algunos comentan conocer programas como Beca 18, y aunque algunos se presentaron, ninguno de los estudiantes entrevistados obtuvo la beca. Al respecto, los estudiantes comentan que los cupos para las becas son limitados y debido a que no hay cupos destinados a cada región, están en desventaja frente a los postulantes de Lima.

“... Pero el detalle en Beca 18 siempre son vacantes a nivel nacional, no por regiones. Entonces como usted sabe, por la gran mayoría de países de Perú, los jóvenes que quieren estudiar son provincianos y la gente de lo que es la capital o la gente de la ciudad como que tienen un poquito mayor de oportunidades”
(Estudiantes de educación, Ayacucho)

Los docentes entrevistados también expresan las mismas motivaciones para estudiar educación. El hecho de tener familiares que se desempeñan como profesores, haber tenido una buena experiencia con un profesor cuando ellos eran estudiantes y la vocación por enseñar y transmitir conocimiento fueron factores importantes para decidir qué carrera estudiar.

“Mis padres son docentes. He visto la carrera, no una. Bueno, una buena forma de conseguir una carrera profesional. Ahora, esto es lo que me motiva. Ya en el transcurso del estudio de la carrera instituto y más aún ya esté trabajando en la docencia. Lo que me motiva es el trabajo con las personas. En mi caso yo soy profesor de educación primaria, entonces trabajo con vidas de los pequeños, entonces el tratar y el tratar y estar con ellos día a día me ha ayudado a entender que formo parte de su vida, estoy formando de una manera u otra a personas que tienen que ser buenos”
(Nombrados 2da escala Ayacucho)

Sin embargo, algunos de ellos reconocen que estudiar educación no fue su primera opción, principalmente por dificultades en el ingreso a otras carreras y limitaciones económicas. Además, algunos mencionan que llegaron a ejercer la docencia de manera “accidental”, pero terminaron descubriendo que era su vocación y que se querían dedicar a ello.

“Bueno, voy a empezar diciendo que en realidad no ha sido una decisión, sino que a veces las circunstancias te llevan a eso, pero en el camino he ido amando la profesión. Ya entonces es de que me dediqué netamente a eso, a enseñar a los niños y como dije en el camino he ido amando la profesión, he ido amando las cosas que hice, que hago también ahora.”
(Docentes con cargos, Loreto)

“No era mi intención inicial ingresar a la carrera magisterial (...) yo soy de un colegio público de una familia humilde, de un barrio humilde. Yo pensé primero en la ingeniería y en la medicina (...) quería mejorar y hacer que el campesinado en ese entonces olvidado tenga mejores oportunidades. Pero las circunstancias económicas no me lo permitieron, ingresé al examen y ahí encontré la

importancia y la necesidad que los estudiantes tenían. Agarré esta vocación, comparado con lo que quería hacer antes, sé que aquí voy a formar personas, y puede ser que luego me vayan a reconocer” (**Docentes con cargos, Loreto**)

8.2.2 Percepciones sobre la Carrera Pública Magisterial

Las perspectivas sobre la CPM son generalmente positivas entre los actores entrevistados. En todos los casos, el deseo de dedicarse al sector público es predominante debido al deseo de los docentes de contribuir a su comunidad, a las escuelas que los formaron y de mejorar las condiciones educativas de los demás.

La perspectiva positiva sobre la CPM se extiende a la valoración positiva de la carrera docente en general. Como ya se mencionó anteriormente, la decisión de estudiar educación y desempeñarse como docentes es altamente influenciada por el rol de diversas figuras modelo en la infancia y el deseo de transmitir conocimiento a las siguientes generaciones. Los docentes eligen estudiar educación además tomando en cuenta que la carrera puede no ser valorada por la comunidad en la que se desempeñan.

“Como usted sabe la carrera del magisterio siempre ha sido discriminada, la realidad es que la educación ha sido marginada por la sociedad. Muchos familiares, paisanos decían, ya no importa, para profesor, con tal que estudies. Pero mi punto de vista no era eso, creo que ser docente es superior a cualquier carrera, pero la sociedad muchas veces no lo ve así” (**Estudiantes de educación, Ayacucho**)

En el caso de los estudiantes, se identifica que no tienen muy claro dónde les gustaría desempeñarse y si tienen pensado ingresar a la CPM. A pesar de ello, la mayor parte se ve motivada a ejercer la docencia en el sector público, debido a que les gustaría enseñar en los colegios en los que ellos mismos estudiaron, los cuales, en general, son IIIEE públicas.

Sin embargo, los que tienen un poco más de conocimiento acerca de la CPM consideran que es una opción atractiva debido a que, más allá de cumplir con su sentido altruista y generar un impacto en las generaciones futuras, les brinda estabilidad laboral y salarial, y perciben que es posible crecer laboralmente a partir de los mecanismos de ascenso y acceso a cargos directivos. Asimismo, algunos consideran que el carácter meritocrático de la Carrera Pública Magisterial es un diferenciador frente a una carrera en el sector privado.

“Porque el sector público puede mostrarte más de lo que te interfiere el privado, o sea, el privado más tienes que estar ligado a sus normas de ellos, de lo que ellos rigen. En cambio, en el público es de acuerdo a tu desempeño y si es posible más, puedes dar tu sistema de aprendizaje” (**Estudiantes de educación, Loreto**)

En el caso de los docentes contratados, la CPM es percibida principalmente como una forma de consolidar su condición de profesores en el sistema de educación pública. En estos docentes, la estabilidad laboral otorgada por la CPM es uno de sus incentivos principales. Aún con ello, consideran que no se ha logrado valorar correctamente los años de experiencia laboral, dado que no es suficiente para obtener una mayor compensación económica

La percepción positiva de la CPM es compartida también por los docentes nombrados, quienes consideran el ingreso a la carrera como un primer paso dentro de sus carreras profesionales, con miras a acceder a escalas más altas y —en la gran mayoría de casos— a acceder a cargos directivos en el largo plazo.

“Estoy queriendo postular y avanzar un poquito más, un nivel ¿no? Estoy en 4.^º nivel, quisiera llegar a 5.^º nivel, pero un cargo directivo más no creo, pienso que no. Personalmente pienso que regresar al aula sería un poco más tranquilo para mí ahora” (**Docentes con cargos, Loreto**)

Las oportunidades de crecimiento en la CPM también son apreciadas. El hecho de poder acceder a cargos directivos a través de un proceso meritocrático es algo apreciado por los docentes que ya han ingresado a la CPM.

“El acceder a cargos directivos o jerárquicos. Y también porque no ambicionar a este acceder a cargos de repente de la docencia universitaria, nos abre muchas puertas el hecho de haber accedido a la carrera pública magisterial.” (**Docentes con cargos, Ayacucho**)

Sin embargo, la motivación a seguir creciendo dentro de la carrera parece ser mayor en los docentes de la primera escala con respecto a los docentes más avanzados en su carrera. Esto se debe principalmente a la cercanía de la jubilación de un grupo de docentes, lo que desincentiva la expectativa de ascenso o de acceso a cargos directivos.

“Yo ya estoy, digamos en salida, me faltan tres años, ya estoy avanzadito en el tiempo y creo que ya es suficiente. Yo he dado 40 años de servicio a la educación. Ya se acaba.” (**Docentes con cargos, Loreto**)

Los docentes que han ingresado a la CPM tienen como objetivo mantenerse dentro de esta, aun cuando no estén muy motivados por seguir ascendiendo. El hecho de que algunos de los docentes estén ya cercanos a jubilarse hace que los años finales de sus carreras sean vistos como una forma de acceder a una pensión estable.

La opinión generalmente positiva de la Carrera Pública Magisterial se contrasta parcialmente con la percepción de los docentes acerca del sistema educativo privado. La Carrera Pública Magisterial se muestra como una alternativa más atractiva por la estabilidad de la carrera, la seguridad del pago al final del mes y en los casos de los docentes entrevistados, por el mejor salario.

“... pues al llegar a nombrarte te pagan completo porque en particular (privado) pues no era así, no era el dependiendo en que particular te encontrabas, pues el pago no era tan digamos como de un, de un, de una institución pública ¿no? Y ahora bueno, gracias al destino ya me encuentro nombrado, soy estable y me gusta los estudiantes enseñar a los niños y me siento bien, me siento feliz” (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho**)

“Bueno, el público es que nos da oportunidades, más horas, tenemos algunos beneficios.” (**Docentes contratados, Ayacucho**)

8.2.3 Concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial

Las opiniones sobre el proceso de ingreso a la CPM varían de acuerdo con el tipo de actor entrevistado, e inclusive, entre los participantes de los grupos focales. Al respecto, es importante recordar que el concurso de ingreso a la CPM cuenta con dos etapas, la

PUN y prueba descentralizada, motivo por el cual las opiniones resumidas en adelante corresponden a ambas etapas.

Los estudiantes de educación, con un bajo nivel de conocimiento, están de acuerdo con contar con procesos de evaluación para el ingreso a la carrera; mientras tanto, en el caso de los docentes, con un mayor nivel de conocimiento del proceso, se aprecia una diferencia marcada en las percepciones entre los docentes contratados y nombrados.

En cuanto a los estudiantes de educación, se ha identificado un bajo conocimiento de la PUN y sus características, aunque sí conocen el carácter obligatorio de ella para ingresar a la CPM, en algunos casos confundiéndola con el proceso de ascenso o acceso a cargos.

Aún con ello, mostraron en conjunto una aceptación significativa del uso de pruebas estandarizadas en el proceso de ingreso a la CPM. Luego de una breve explicación de las etapas dentro del proceso de nombramiento, los estudiantes percibieron las pruebas como un filtro necesario para mantener el carácter meritocrático de la CPM y para demostrar los conocimientos adquiridos durante sus estudios y experiencia docente. Sin embargo, indirectamente expresaron que el ingreso a través de la PUN implica una preparación adicional a la realizada en sus centros de estudios, algo que se repite de manera transversal entre los actores entrevistados.

“Yo creo que la evaluación al docente permite saber el desempeño, o sea, ver las fortalezas, las habilidades, sus diseños, sus estrategias, cómo van mejorando para su mejoramiento continuo” (**Estudiantes de educación, Loreto**)

Con relación a los docentes, las opiniones sobre el proceso de evaluación para el ingreso son mixtas como fue sugerido anteriormente. En cuanto a la PUN (primera etapa de la evaluación), existen varios temas respecto de los que existen opiniones diversas. En adelante, se discuten los siguientes: (i) el grado de dificultad de la PUN, (ii) el nivel de esfuerzo de preparación para la prueba (iii) los contenidos de la evaluación, y (iv) la estructura de la evaluación.

El **grado de dificultad de la prueba** es el primer punto en el que hay divergencia de opiniones entre los entrevistados. Por un lado, los docentes nombrados consideran que el nivel actual es necesario para asegurar la calidad de los docentes al prepararlos y brindarles las oportunidades de identificar los puntos en los que deben mejorar. Asimismo, ellos muestran gran satisfacción por los resultados que han tenido, es decir, por superar satisfactoriamente la PUN. Por ello, es posible identificar una razón a su aceptación a la PUN.

“Pienso que te ayuda estar en constante preparación y sobre todo te ayuda a medir tus conocimientos y ver cuáles son tus falencias, en cómo mejorarlo” (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Loreto**)

Por otro lado, los docentes contratados consideran que el nivel de la prueba es muy alto, y que impide el ingreso a la CPM a gran número de docentes. De hecho, para este segundo grupo, los resultados de la PUN no corresponden a un buen indicador de la capacidad de los docentes.

“Sí, le comento que la prueba tiene un grado de dificultad, pero no muy alejado de nuestros conocimientos. Creo que es una prueba accesible, siempre y cuando

tengas la preparación necesaria." (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho**)

Adicionalmente, los docentes consideran que, para que la PUN juegue un papel formativo en su desempeño, tiene que venir de la mano con capacitaciones que permitan a los docentes trabajar en los puntos débiles identificados en la prueba. En esa línea, los docentes nombrados consideran que la **preparación para los exámenes** es necesaria y altamente valorada para un buen desempeño en las evaluaciones. Sin embargo, esta apreciación es opuesta para el caso de los docentes contratados, especialmente para aquellos docentes que han rendido la prueba más de una vez, pero no han logrado aprobar la PUN.

Al respecto, es importante destacar que los docentes mencionan que tienen que prepararse para estas pruebas por su cuenta, muchas veces sin una guía clara de cómo hacerlo para obtener mejores resultados. Algunos de ellos ingresaron a algunos cursos de preparación y academias, en donde les entregaban balotarios para estudiar o accedían a CD con contenido recopilado por instituciones de capacitación, mientras que otros estudiaron de forma independiente. Los docentes que han rendido la prueba tienen conocimiento del material disponible en internet; sin embargo, esto genera una dificultad adicional debido a que el acceso a internet es limitado en algunas zonas del país, especialmente en zonas rurales.

"A veces no tenemos acceso a la información porque de repente esos años todavía el internet no había llegado o si llegaba pues uno no podía ni descargar información. (...) Por ejemplo, yo me levantaba a las 04:00 para poder repasar los videos, leer las separatas y también practicar los ejercicios de aplicación que nos daban de una manera así, bien disciplinada. No, no, no es fácil, claro, a nuestra edad es un poco difícil, pero yo creo que este no está lejos" (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho**)

Respecto de los **contenidos de la PUN** también hay opiniones variadas. Por un lado, algunos docentes consideran que la PUN es una prueba relevante que debe mantenerse como está actualmente, debido a que ayuda a evaluar homogéneamente los conocimientos de los docentes. Cabe mencionar que esta opinión se da principalmente entre los docentes de primera y segunda escala de Ayacucho y primera escala de Loreto.

Por otro lado, el resto de los docentes consideran que los contenidos de las evaluaciones deberían estar correctamente orientados al área de conocimiento que dicta cada profesor. Por ejemplo, consideran que no es correcto que un docente de lenguaje o historia se le exija el mismo puntaje en la subprueba de razonamiento matemático que a un profesor de especializado en esta materia, o que un docente de educación física o arte tenga que pasar por las mismas evaluaciones. Además, se cuestiona que los contenidos no sean aterrizados al contexto en el que el docente se va a desempeñar ni a la actualidad.

"En el tema del área de arte, por ejemplo, yo me he encontrado con preguntas que tienen que ver con fotografía, por ejemplo. (...) Nunca, nunca había dictado una clase de fotografía. yo me he encontrado con estas preguntas en dos oportunidades. Algo conocía del tema y no me he equivocado en la respuesta, pero obviamente creo que es una dificultad, no? Porque si nunca hemos

enseñado y si imagínese, si no hubiera nunca sabido, no hubiera leído aparte. No lo hubiera hecho bien.” (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Loreto**)

Asimismo, se identifica una dificultad adicional para docentes con mayor experiencia, debido a que mencionan que estos contenidos generales y no necesariamente de su especialidad son difíciles para ellos, debido a que han pasado muchos años desde que los estudiaron y que es difícil de recordar. Por ello, no consideran que sea justo que toda la experiencia y años de servicio se trasladen como una desventaja cuando debería tomarse como un factor positivo a la hora de la evaluación.

“La memoria también es sensible y cuesta recordar algunos temas que se toca en la universidad y ahora que están más centrados en la metodología pedagogía, se te olvida, pero no en los términos, porque si la pregunta era algo relacionada ya” (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho**)

La **estructura de la PUN** es también discutida por algunos docentes, especialmente en cuanto a su extensión y duración. Las opiniones recogidas se centran principalmente en la longitud de la subprueba de comprensión lectora. Específicamente, los docentes mencionan que hay muchas lecturas que son demasiado largas y que tienen muchas preguntas y que, por el otro lado, el tiempo disponible para la subprueba es muy corto.

“Yo sé que hay muchos colegas que dicen que lo que lo que es la lectura, un poco que les hace perder el tiempo” (**Docentes nombrados en la 2^a escala, Ayacucho**)

Asimismo, relacionado a la duración que toma rendir la prueba PUN, se han recibido comentarios acerca de la gestión realizada al momento de llevarse a cabo. Los profesores consideran que hay “demasiado protocolo” alrededor de la PUN, y que esto extiende la prueba a lo largo del día de manera innecesaria, perjudicando su desempeño en esta. Este exceso de protocolo percibido, de acuerdo con las opiniones presentadas, podría ser producto de la gestión de las entidades encargadas de la administración de la PUN, especialmente en cuanto a la administración de los tiempos de espera para el inicio de las evaluaciones:

“Hay mucho protocolo de por si te citan a las 07:00 u 08:00 am, esperas una hora a media hora y ya luego das el examen. Y de verdad es toda la atención que en vez de estar concentrado en desarrollar en el examen es el tiempo. Ya no por qué? Porque ya te han hecho esperar por decir te han citado. Citan a las siete u 08:00 am para hacer el examen que y a las 09:00. Pero no empieza a las nueve, a veces empieza un poco más de las nueve y entonces todo ese protocolo hace que tal vez el nerviosismo y todo eso. No sé, hay mucha gente que conoce todo lo que es pedagogía, pero no aprobado por el tiempo.” (**Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho**)

Por último, respecto al rol que juega la PUN, algunos docentes consideran que esta no debería ser la primera etapa, que en la práctica funciona como un “filtro”, sino que debería ser complementaria a la etapa descentralizada, la cual tiene componentes que evalúan de manera más específica el desempeño de los docentes. Principalmente porque consideran que su desempeño y “calidad de enseñanza” en el aula son aspectos que deberían ser tomados en consideración desde la primera etapa del proceso, debido a que creen que son los más relevantes.

Como segunda etapa del concurso de ingreso a la CPM, se lleva a cabo la etapa descentralizada. En términos generales los docentes consideran que tiene lados positivos y oportunidades de mejora.

En cuanto a los aspectos positivos, se observa que consideran que la evaluación descentralizada es una oportunidad de autoevaluación sobre la práctica docente en sí mismo, lo cual permite identificar las oportunidades de mejora y trabajar en ellas, las cuales son de mayor relevancia que las de la PUN ya que es una evaluación de conocimiento y no de la calidad de su labor en sí mismo. Sin embargo, consideran que este efecto podría ser mucho mayor si se brindara una retroalimentación oportuna para identificar cuáles son sus oportunidades de mejora a los de una autoridad, y trabajar en ellas.

Asimismo, la mayor parte de docentes está de acuerdo con que se considere la trayectoria del docente en la evaluación, debido a que es un indicador de la experiencia que cada docente tiene en el aula.

“Algunos hemos ido construyendo una carrera en diversas plazas, desarrollando diferentes cargos y es bueno que se considere esto” (Docentes con cargos, Loreto)

Entrando al detalle de la prueba, se identifica que como parte de los componentes que se evalúan en ella, se incluye la observación en el aula. Los entrevistados están de acuerdo con que se evalúe y consideran que es uno de los componentes más relevantes ya que permiten observar realmente como se desempeña un docente; sin embargo, está es percibida como subjetiva y los docentes consideran que tiene oportunidades de mejora.

Por un lado, algunos docentes consideran que pueden desarrollar sus propias metodologías para lograr el entendimiento y absorción de conocimiento por parte de sus alumnos; sin embargo, no necesariamente serán evaluados positivamente, debido a que están condicionados a la metodología de enseñanza que el evaluador considere correcta o apropiada.

“A veces los directores tienen una idea más clásica del desempeño del docente dentro del aula, por eso no necesariamente te aprueban, y eso es muy subjetivo” (Docentes nombrados en la 2^a escala, Ayacucho)

Asimismo, algunos docentes consideran que no hay flexibilidad de cambiar de estrategia conforme se va desarrollando la sesión

“Yo tuve muchas veces, como le digo, intercambio de opiniones, porque yo, porque en un momento me criticaban por qué no hacía lo que había planteado” (Docentes nombrados en la 1^a escala, Ayacucho)

Por otro lado, al no existir lineamientos o criterios de evaluación específicos y bien establecidos, los docentes consideran que es posible que los evaluadores puedan favorecer a docentes que no necesariamente sean los más preparados. Por ejemplo, un director podría favorecer a un docente que ha sido contratado en esa institución educativa los últimos años, frente a un docente que nunca ha trabajado en el sector público y que es su primera participación en un concurso de ingreso.

Estos problemas podrían resolverse con lineamientos específicos que contengan la estrategia pedagógica que los docentes deben utilizar, y los criterios que deben tomar en cuenta los evaluadores a la hora de calificar.

Algunos docentes consideran que el estilo pedagógico de los evaluadores no se adecúa a su estilo de enseñanza, por lo que no serían evaluados por lo que realmente harían en el aula, problema que es acrecentado al considerar que la rúbrica de evaluación de la clase es común para todas las especialidades pedagógicas. Los docentes comentaron que los criterios de los evaluadores, a pesar de deberse ceñir a la rúbrica de evaluación elaborada por el MINEDU, pueden tener un componente subjetivo importante.

“A veces los directores tienen una idea más clásica del desempeño del docente dentro del aula, por eso no necesariamente te aprueban, y eso es muy subjetivo”
(Docentes nombrados 2^a escala, Ayacucho)

Sin embargo, la preparación de la clase a ser evaluada es vista por algunos docentes como una experiencia formativa positiva en sí misma. Por otro lado, la entrevista con las autoridades escolares es vista por los entrevistados (especialmente por los docentes contratados) como una etapa en la que se puede dar preferencia por algunos candidatos que han tenido contacto previo con los evaluadores.

Finalmente, cabe mencionar que algunos de los docentes contratados consideran que el sistema de evaluación de ingreso a la CPM no es transparente, por lo que tienen una percepción negativa de la integridad del proceso.

“Al margen de todas las anomalías del sistema de evaluación y tantas cosas, tengo una percepción negativa. (...) Yo nunca he recibido amonestaciones en mi labor, y toda la vida ha existido que entran los primeros en ser llamados, los que están dentro del grupo. Una vez pasada la vaya, postulabas a un colegio, y te evaluaban. Pero te evaluaban no en cuanto al desempeño (...) las personas pasan piola, yo creo que han soltado su plata” **(Docentes contratados, Loreto)**

8.2.4 Proceso de selección o asignación de plaza

A pesar de darse durante el concurso de ingreso a la CPM, este no es una etapa o una evaluación de este en sí mismo. Por ello, se desarrolla de manera independiente en la presente sección.

La principal apreciación de los docentes acerca del proceso de asignación de plazas es que no es muy claro, incluso para los que han sido nombrados, es decir, que ya pasaron por este.

En principio, los docentes eligen las plazas en las que les gustaría desempeñarse, con orden de prioridad, y entre todos los docentes que eligieron una plaza, se le otorga al docente que haya tenido mejores resultados en la PUN. Si a un docente no le asignaron la plaza que tenía como primera opción, se realiza el mismo proceso para la segunda opción con todos los docentes que no consiguieron plaza, y así sucesivamente. Cabe mencionar que algunos docentes consideran que el proceso no es transparente y no tienen forma de saber si se está llevando a cabo de la manera descrita anteriormente, o si se está favoreciendo a otros docentes por factores externos.

Dado este proceso, los docentes nombrados entrevistados reconocen que tienen que llevar a cabo ciertas estrategias al seleccionar y priorizar las plazas a las que les gustaría

ir, considerando el puntaje que obtuvieron en la PUN. Es decir, eligen plazas que creen que tienen oportunidad de obtener. En general, opinan que las plazas más pedidas y para las que necesitas mejores puntajes en la PUN son las que se encuentran en IIEE urbanas.

Los docentes consideran que esto sucede principalmente por las limitaciones de acceso y movilidad a zonas más remotas del país, clasificadas como rurales. En otros casos mencionan que las escuelas rurales se encuentran en mal estado en comparación de las urbanas, principalmente por falta de recursos, lo cual juega un rol de desincentivo a escogerlas. A pesar de estas limitaciones, un grupo de docentes considera que las asignaciones monetarias adicionales sí juegan un rol importante en seleccionarlas como primeras opciones.

“Donde debe llegar el acceso o movilidad, aunque sea una vez a la semana, pero que llegue la movilidad porque el tema de caminar y todo de ser un poco tedioso”
(Docentes nombrados 1^a escala, Ayacucho)

Otro grupo de entrevistados consideran que la selección de la plaza depende más de la propia motivación para ingresar a la CPM, es decir, les gustaría ejercer la docencia en las localidades que consideran que se encuentran en desventaja o que tienen un valor personal para ellos, las que pueden ser escuelas en situación desfavorable, como zonas rurales, o las propias localidades en las que asistieron al colegio.

“Bueno, en la zona donde yo trato de radicar son los rurales... donde la niñez está abandonada y no hay mucha importancia a lo que es el aprendizaje, la enseñanza. Entonces trato mayormente de laborar en los rurales más alejados y ya sabes, y compartir con las comunidades sus creencias, sus saberes, todo y difundir un poco lo que es el área en que en el cual yo me desenvuelvo, que es el área de educación física.” **(Docentes contratados, Ayacucho)**

En línea con esta problemática, algunos docentes compartieron sus apreciaciones acerca de los incentivos que se podrían implementar para motivar a otros docentes a trasladarse a zonas rurales. La mayor parte gira entorno a (i) incremento en las asignaciones, (ii) brindarles alternativas o facilidades de transporte a los centros de estudios, y (iii) apoyo para cubrir necesidades básicas del desplazamiento (p.e. vivienda).

“A partir de la zona rural necesitamos una con la condición de que tengamos una habitación donde estar, como mínimo, pues nuestra comodidad es sobre todo”
(Docentes contratados, Ayacucho)

Asimismo, consideran que implementar mecanismos efectivos de rotación o tiempo máximo en una plaza podrían generar un incentivo para desplazarse a zonas rurales. Muchos docentes estarían dispuestos, por diversas razones, a trasladarse a ellas por un tiempo acotado; sin embargo, frente a la incertidumbre de quedarse una cantidad extensa de años, prefieren no trasladarse.

8.2.5 Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial

La principal motivación para formar parte de los concursos de ascenso es el incentivo económico de alcanzar la siguiente escala magisterial. Como fue mencionado anteriormente, la motivación de la progresión al interior de la Carrera Pública Magisterial está afectada en gran medida por la edad de los estudiantes o docentes.

Por un lado, los docentes más jóvenes ven en las pruebas de ascenso no solo una oportunidad para incrementar sus remuneraciones, sino como un paso intermedio para llegar a su objetivo de postular a un cargo directivo o en algunos casos de gestión en la UGEL o DRE.

En el caso de los estudiantes, el nivel de conocimiento sobre el proceso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial es bastante bajo, aunque algunos conocen el requerimiento de rendir una PUN para hacerlo. A pesar de que no conocen el proceso, reconocen que las evaluaciones de este tipo promueven en carácter meritocrático de la carrera.

“Pensar directamente que de frente uno quiere entrar a ser director es un poco ambicioso, cuando más bien hay que ser un poco más prácticos y realistas de que (...) desempeñarnos como docentes, lo cual es lo para lo que nos estamos formando y conforme vamos ganando experiencia y también conocimientos, estudios adicionales, capacitaciones adicionales, entonces ya podemos ser meritorios de un ascenso, de una promoción dentro de la institución donde estemos laborando” (**Estudiantes de educación, Loreto**)

Por otro lado, los docentes con mayor experiencia no tienen el mismo nivel de motivación ya que ven más cercana su jubilación o fin de su carrera. A pesar de ello, los docentes entrevistados tienen opiniones consistentemente positivas sobre la pertinencia de las evaluaciones para ascender en la Carrera Pública Magisterial. El carácter meritocrático de las evaluaciones es algo mencionado por los entrevistados, incluyendo a los docentes que tienen amplia experiencia como docentes nombrados. La percepción es que el acompañamiento del ascenso con un aumento en las remuneraciones, que ha aumentado en el tiempo, es una buena forma de recompensar la experiencia y mérito en la carrera.

“Me parece muy bien, los docentes con la Reforma se someten a distintos tipos de evaluaciones y los cargos siempre van a ser para los mejores, para los primeros lugares. Ahora también puedo decir que la parte económica ha mejorado mucho, la remuneración” (**Docentes con cargos, Loreto**)

En cuanto al examen de ascenso, a pesar de ser una prueba estandarizada, los docentes identifican varios puntos positivos frente a la PUN de ingreso. Entre ellos destaca la menor extensión y dificultad.

Por último, se identifica que los docentes perciben estas pruebas como una oportunidad de seguir actualizándose en su carrera. Por ello, les gustaría que los temas aplicados fueran de mayor utilidad para seguir mejorando en sus prácticas pedagógicas. Asimismo, cabe mencionar que actualmente no existe un sistema de retroalimentación que le permita al docente conocer en qué áreas debe mejorar para tener mejores resultados en la siguiente evaluación de ascenso.

8.2.6 Evaluaciones de desempeño

Los estudiantes y docentes nombrados y con cargos directivos están de acuerdo con que existan las evaluaciones de desempeño debido a que ayuda a que mejoren su práctica docente, al ser considerado en muchos casos como una medida para conocer “en qué nivel se encuentran” y que conlleve un reto. Sin embargo, para que cumpla con este objetivo consideran que esta debe tener un carácter formativo y no punitivo. Es

decir, con esta se deben identificar los puntos débiles de los docentes, dárselos a conocer a los docentes (*feedback oportuno*), y fortalecerlos a partir de capacitaciones y talleres, para que puedan desarrollarse y mejorar su trabajo.

“La evaluación es importante, aunque no tanto como dicen que la evaluación es punitiva, al contrario, es buscar el desarrollo, mejorar el trabajo en ese sentido, porque a veces por algunas cosas de podemos obviar, pero creo que la mayor parte de los colegas ya tienen, ya saben todo, tienen el objetivo, tienen todas las herramientas para poder lograr lo que se proponen.” **(Docentes con cargos, Loreto)**

A pesar de que muchos de los docentes no han participado en una evaluación de desempeño formal –por lo que no conocen las características o componentes de ellas–, muchos de ellos han participado en evaluaciones “informales” por parte de los representantes de la UGEL o directivos de las instituciones donde trabajan.

“Te van a supervisar como siempre hacen los directores, te van a supervisar y ven tus clases y ven sus debilidades, en qué estás fallando y en qué tú puedes mejorar” **(Docentes nombrados en la 2^a escala, Loreto)**

A partir de ello, identifican que las evaluaciones, tal como se están realizando, pueden tener un carácter subjetivo que impide que arrojen resultados reales. Varios mencionan que existen diversas técnicas y metodologías de enseñanza, y que ninguna de estas está equivocada, sino que hay algunas aproximaciones que son mejores que otras para el contexto en el que se encuentran.

Frente a esto, consideran que los evaluadores deben ser más cercanos al docente y a la IE en la que se desempeña (p.e. el director), ya que con ello conocerán el contexto en el que se encuentran y tomarán en cuenta eso en la evaluación. Asimismo, consideran que los evaluadores deberían tener experiencia como docentes, y de preferencia en los mismos niveles y áreas de conocimiento, debido a que la efectividad de cada técnica puede variar en función a ello.

Muchos docentes consideran que, para disminuir la subjetividad de los procesos de evaluación, las competencias o componentes deben estar claros, y que sea del conocimiento de todos los maestros cuáles son las metodologías o técnicas aceptadas y promovidas por las autoridades.

Respecto de cuáles deberían ser estas competencias o componentes a evaluar, se observan diversas opiniones. En algunos casos, las opiniones son bastante similares; sin embargo, en otros, el debate y las discrepancias son mayores.

Existe un consenso en que en las pruebas de desempeño se debe centrar “en lo que el docente hace y no en lo que sabe”; es decir, se debe evaluar al docente en clase ejerciendo su práctica. Así como un consenso entre los docentes de que no se debe considerar la opinión de los padres de familia en la evaluación, debido a que no tienen conocimiento objetivo de cómo debería ser la práctica.

Existen mayores diferencias acerca de si se debe incorporar en la evaluación del docente el desempeño de los alumnos. En algunos casos creen que sí, debido a que es un reflejo de cómo se está desarrollando el profesor, “si el alumno sale mal, algo malo está haciendo el docente”. Sin embargo, hay otros que consideran que hay muchos factores que pueden influir en el desempeño del alumno (como lo aprendido

previamente en el colegio y el hogar, interés del alumno, entre otros) como para atribuirle estos resultados al docente. Cabe mencionar que hasta los docentes que tenían una opinión acerca del tema, se encontraban dudosos de ella.

“(...) puede haber un buen profesor, una buena profesora puede tener la mejor preparación, la mejor metodología, los mejores metas. Pero si los padres de familia, las autoridades no apoyan esto y más aún, los padres de familia no se van a alcanzar los objetivos que uno se traza.” (**Docentes nombrados en la 2^a escala, Ayacucho**)

A pesar de la opinión positiva de los docentes hacia las evaluaciones, consideran que la incorrecta aplicación de ellas puede traer consecuencias negativas, como malestar de los docentes. Por lo que, para que cumplan su objetivo de mejorar el desempeño de docentes se debe tomar en cuenta que (i) deben ser objetivas y con criterios claros y establecidos, (ii) deben considerar el contexto en el que se van a aplicar, (iii) deben ser evaluadas por personal con las adecuadas capacidades, y (iii) posterior a la evaluación se le debe brindar la retroalimentación respectiva a los docentes.

8.3 Balance del trabajo de campo cualitativo

Como balance de la información cualitativa recolectada, se extraen las siguientes ideas centrales de lo expuesto por los ejecutores de la Reforma, expertos en temas de educación y principalmente los actores centrales de la misma:

Sobre el **conocimiento sobre el proceso de nombramiento**, especialmente de parte de los estudiantes, se ha encontrado que no se tiene una imagen clara del concurso de nombramiento. Aunque existe una gran motivación por ingresar al sistema público de educación, las formas de ingreso no están aún claras para la mayor parte de los estudiantes entrevistados.

Existe un consenso en la **importancia de la estabilidad** que proporciona la Carrera Pública Magisterial. Los docentes comparan las condiciones que ofrece la Carrera Pública Magisterial frente a la inestabilidad y condiciones poco transparentes a las que se enfrentan en el sistema privado. Los docentes contratados especialmente ven el ingreso a la Carrera Pública Magisterial como una forma de consolidar sus carreras docentes y gozar de mejores beneficios laborales.

Hay una alta **motivación de crecimiento a través de las escalas** de la Carrera Pública Magisterial, especialmente en las primeras escalas. La progresión entre las escalas a través de exámenes es percibida positivamente por los docentes quienes las consideran oportunidades para mostrar sus aptitudes. La motivación en parte proviene también del deseo de los docentes de acceder a cargos directivos, con la mayor parte de los docentes y estudiantes entrevistados expresando que este era su objetivo principal en la carrera. Esta motivación se ve ligeramente deteriorada en escalas superiores de la carrera debido principalmente a que los docentes normalmente más avanzados se encuentran cerca de la edad de jubilación y están menos incentivados a seguir avanzando.

Sobre la **dificultad de la PUN de ingreso**, existen opiniones divergentes especialmente marcadas entre docentes contratados y nombrados. Aunque ambos actores coinciden que la PUN tiene un nivel de dificultad considerable, las opiniones de los docentes nombrados coinciden en que una prueba con este nivel es necesaria y positiva porque

permite medir las capacidades de los docentes antes que entren a la carrera. Por otro lado, los docentes contratados consideran que el nivel y la longitud de las pruebas son excesivas, lo que genera que docentes que tienen las habilidades suficientes para dictar en el aula no sean incorporados a la carrera. Los expertos por otro lado opinan generalmente que el nivel de las pruebas de ingreso es relativamente bajo y que la prueba sirve para mantener un estándar mínimo habilidades académicas en los docentes. Por otra parte, los ejecutores han evaluado formas alternativas de configurar la PUN de tal manera que sean un mejor reflejo de las habilidades de los docentes, esfuerzos que pueden haber producido parcialmente los cambios observados en el nuevo concurso de nombramiento para el año 2022.

Hay por otro lado un consenso en que la **etapa descentralizada del concurso de ingreso** es en principio una buena forma de evaluar las habilidades de los docentes. Los docentes nombrados y contratados concuerdan con que el componente de observación de clases es importante para determinar la aptitud de los docentes. Sin embargo, por el lado de los docentes contratados se han levantado algunas dudas sobre la transparencia del proceso, especialmente a nivel de la IE y los componentes de entrevistas.

Finalmente, la **importancia de las evaluaciones de desempeño** es reconocida por todos los actores, ejecutores y expertos como un componente central de la Reforma. En su mayoría los docentes reportan haber sido evaluados de manera informal por los directivos de su IE. Los docentes consideran que el carácter formativo de estas evaluaciones es lo más importante y que no se debería virar a utilizar los resultados de las evaluaciones de desempeño de forma punitiva. Por otro lado, la importancia de que estas evaluaciones sean realizadas es un tema de interés prioritario para los expertos dado que, luego de más de 8 años de iniciada la Reforma, solo han finalizado las evaluaciones de los docentes de inicial.

9. HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO CUANTITATIVO

Luego de la conclusión del trabajo de campo cuantitativo, se analiza la información recogida en todas las poblaciones objetivo (estudiantes, docentes nombrados y docentes contratados), según los tamaños de muestra obtenidos que se detallan en la Tabla 14.

Tabla 14. Estado final del levantamiento de información cuantitativa con muestras efectivas.

Actores	Ámbito	Número de encuestas planificadas	Número de encuestas efectivas	Cobertura
Estudiantes	Institutos	400	400	100%
	Universidades	400	414	104%
Docentes nombrados	Urbano	400	433	108%
	Rural	400	414	104%
Docentes contratados	Urbano	400	406	102%
	Rural	400	400	100%
Total		2,400	2,467	103%

Elaboración: APOYO Consultoría.

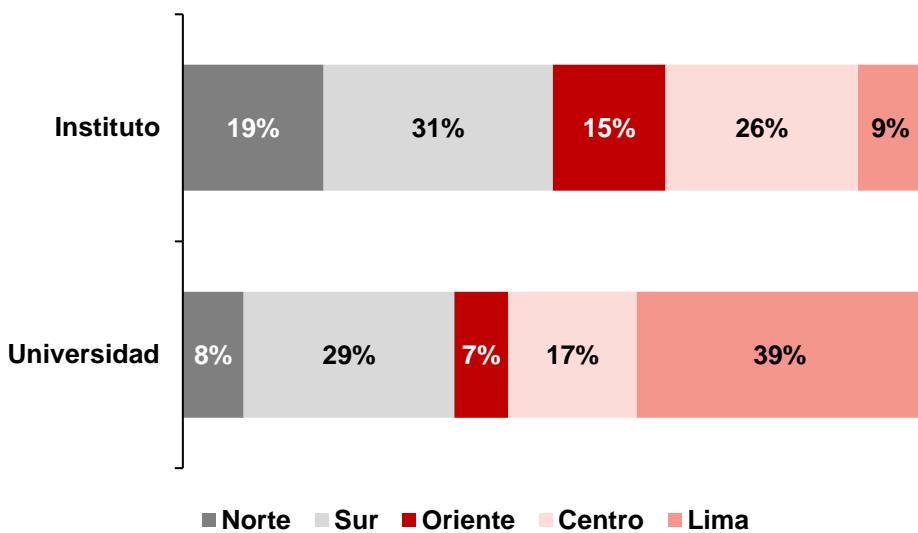
La información es resumida por actor en las siguientes subsecciones.

9.1 Estudiantes

A partir del levantamiento de información se realizaron encuestas telefónicas a un total de 814 estudiantes, 414 de universidades y 400 de institutos. Se recogió información sobre su motivación para estudiar educación, la percepción sobre su formación académica y su futuro laboral dentro o fuera de la Carrera Pública Magisterial y finalmente su disposición para trasladarse a otra región o zonas rurales para realizar su labor docente. A continuación, se presentan algunos datos de caracterización sobre los estudiantes de educación, diferenciados por el tipo de institución a cargo de la formación inicial (instituto o universidad).

Los estudiantes de educación que asisten a institutos se encuentran principalmente en el Sur y Centro del país, encontrándose en esas zonas el 57% de ellos. Mientras que gran parte de los estudiantes de universidades se encuentran en Lima (39%), seguido por el sur del país (29%) (ver Gráfico 44).

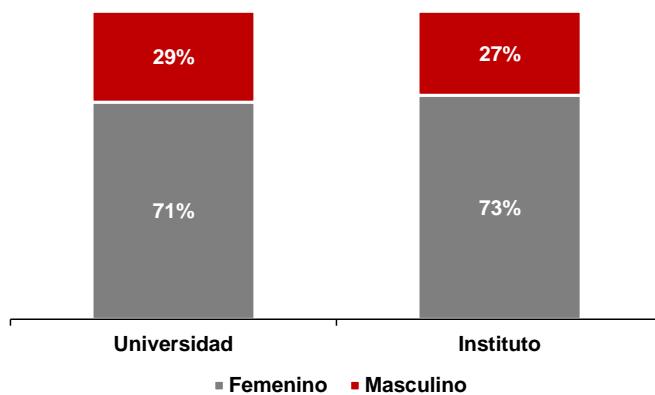
Gráfico 44. Distribución de estudiantes según macrorregión
 (% de estudiantes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Los estudiantes de educación son predominantemente mujeres, tanto en universidades como en institutos. De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada, alrededor de 70% de estudiantes son mujeres (ver Gráfico 45).

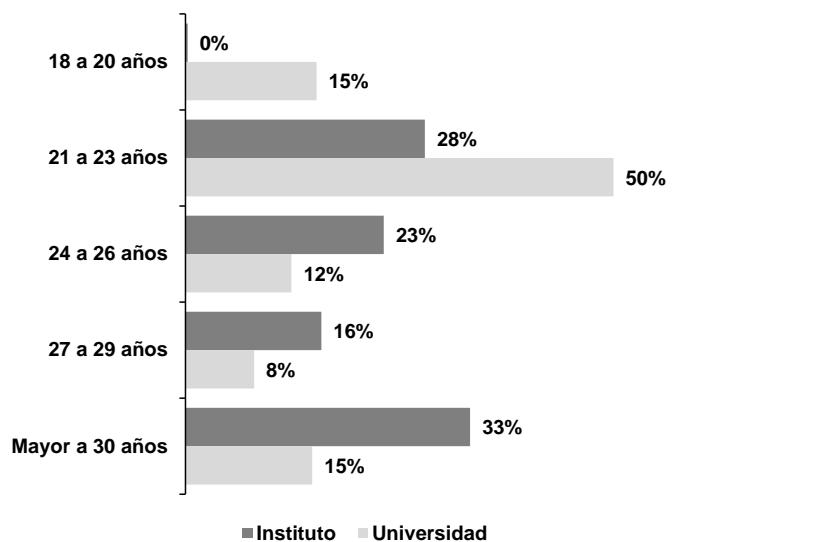
Gráfico 45. Distribución de estudiantes según sexo
 (% de estudiantes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

De otro lado, la edad de los estudiantes está algo más diferenciada. La edad promedio de los estudiantes universitarios es en promedio 3 años menor que la de los estudiantes de educación en institutos (25 y 28 años, respectivamente). Resulta interesante observar que esto se debe principalmente a una mayor proporción de estudiantes en institutos mayores a 30 años (33%), mientras que la mayor parte de los estudiantes universitarios tiene entre 21 y 23 años (ver Gráfico 46). Esto está en línea con las percepciones recogidas en algunas reuniones con expertos en las que se atribuye la alta edad de entrada a la carrera con un ingreso posterior a los centros de formación inicial debido a que se ve la carrera como una segunda o tercera opción de línea de carrera.

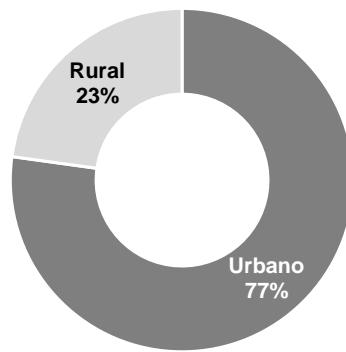
Gráfico 46. Distribución de estudiantes según rango etario
 (% de estudiantes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, se observa que el 77% de estudiantes residen en una zona urbana (ver Gráfico 47). No se identifican diferencias entre los que asisten a universidades e institutos. Se debe tomar en cuenta que esta pregunta se basa en la percepción del estudiante de la zona en la que vive.

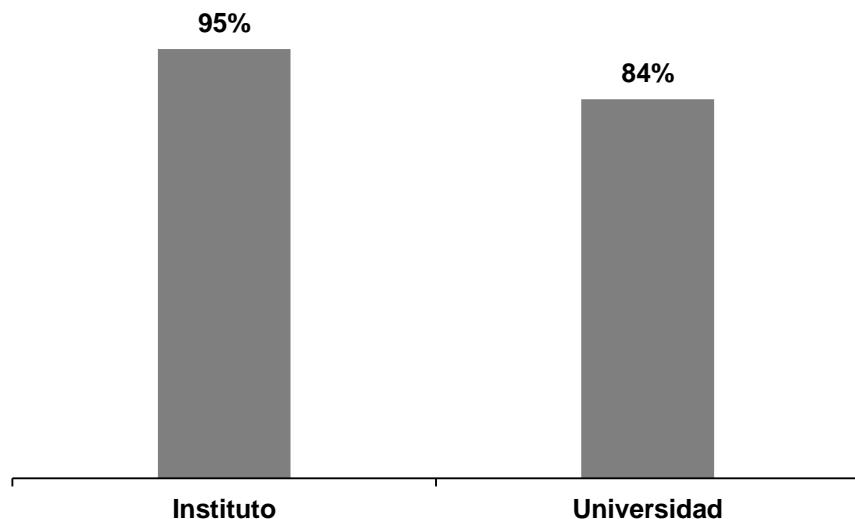
Gráfico 47. Distribución de estudiantes según ámbito geográfico
 (% de estudiantes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Los estudiantes de educación encuestados provienen predominantemente de colegios públicos (91%). La proporción de estudiantes de colegios públicos en universidades es 10 puntos porcentuales menor que en institutos (95%) como se puede apreciar en el Gráfico 48.

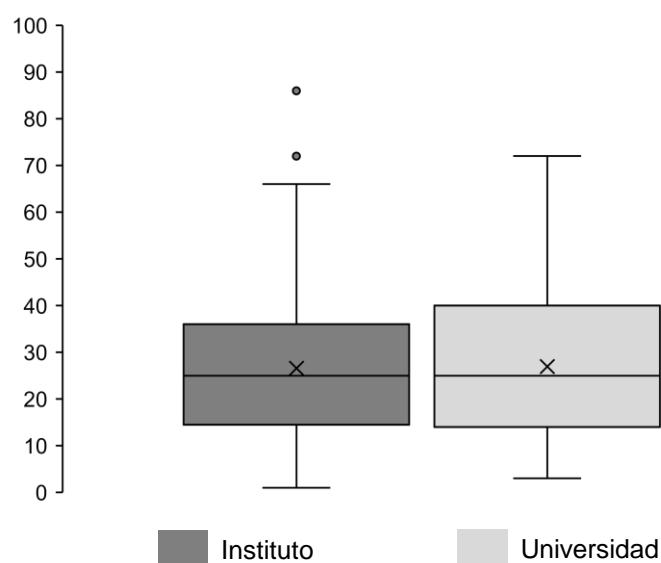
Gráfico 48. Porcentaje de estudiantes que provienen de colegios públicos, según tipo de centro de estudios superiores



Elaboración: APOYO Consultoría.

A nivel económico y laboral, se observa que alrededor del 60% de estudiantes realizan actividades para obtener ingresos. No se observan diferencias significativas en las horas promedio dedicadas por los alumnos entre ambos grupos (ver Gráfico 49), debido a que en promedio los estudiantes que vienen de institutos o universidades le dedican 26 horas a la semana a sus actividades remuneradas. Sin embargo, se observa que los estudiantes de institutos muestran una mayor variabilidad a las horas dedicadas entre ellos.

Gráfico 49. Horas dedicadas a la actividad remunerada por los estudiantes



Elaboración: APOYO Consultoría.

La proporción de estudiantes que realizan una actividad adicional para obtener ingresos es similar al porcentaje de estudiantes que aportan económicamente al hogar (ver Figura 46). Cabe mencionar, que tanto el porcentaje de estudiantes que realizan actividades para obtener ingresos como el porcentaje que aporta económicamente al hogar es superior para hombres y para los estudiantes con una edad superior a los 25

años; de manera complementaria, no se encontraron diferencias entre los estudiantes en institutos o universidades.

Figura 46. Características a nivel económico y laboral de los estudiantes

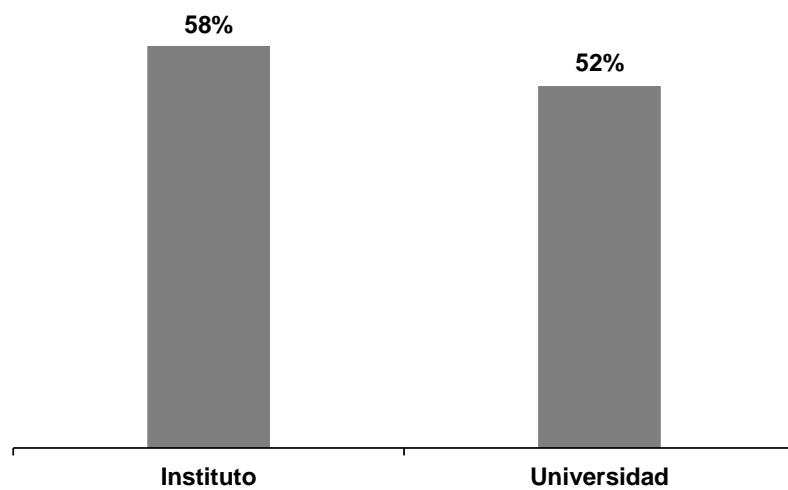
	Estudiantes de Institutos	Estudiantes de universidades
Estudio en un colegio público	95%	84%
Tuvo algún familiar docente cuando fue escolar	56%	54%
Realizan una actividad adicional para obtener ingresos	59%	58%
Aportan económicamente al hogar	60%	55%

Elaboración: APOYO Consultoría.

9.1.1 Motivación para estudiar educación

El 55% de los estudiantes encuestados tuvieron como primera opción estudiar educación, no habiendo diferencias significativas entre estudiantes hombres y mujeres. Dicha proporción es ligeramente menor si se considera solo a estudiantes universitarios (52%), y ligeramente mayor en estudiantes de institutos pedagógicos (58%) (ver Gráfico 50), no encontrándose diferencias significativas por género. Los estudiantes que no tenían la carrera de educación como primera opción, consideraban principalmente carreras como administración, comunicaciones, computación e informática, enfermería, ingeniería, medicina y psicología. Cabe mencionar que no se evidencia una diferencia significativa en la tasa de estudiantes que tuvieron como primera opción estudiar educación entre los hombres y las mujeres.

Gráfico 50. Estudiantes que tuvieron como primera opción estudiar educación (% de estudiantes)



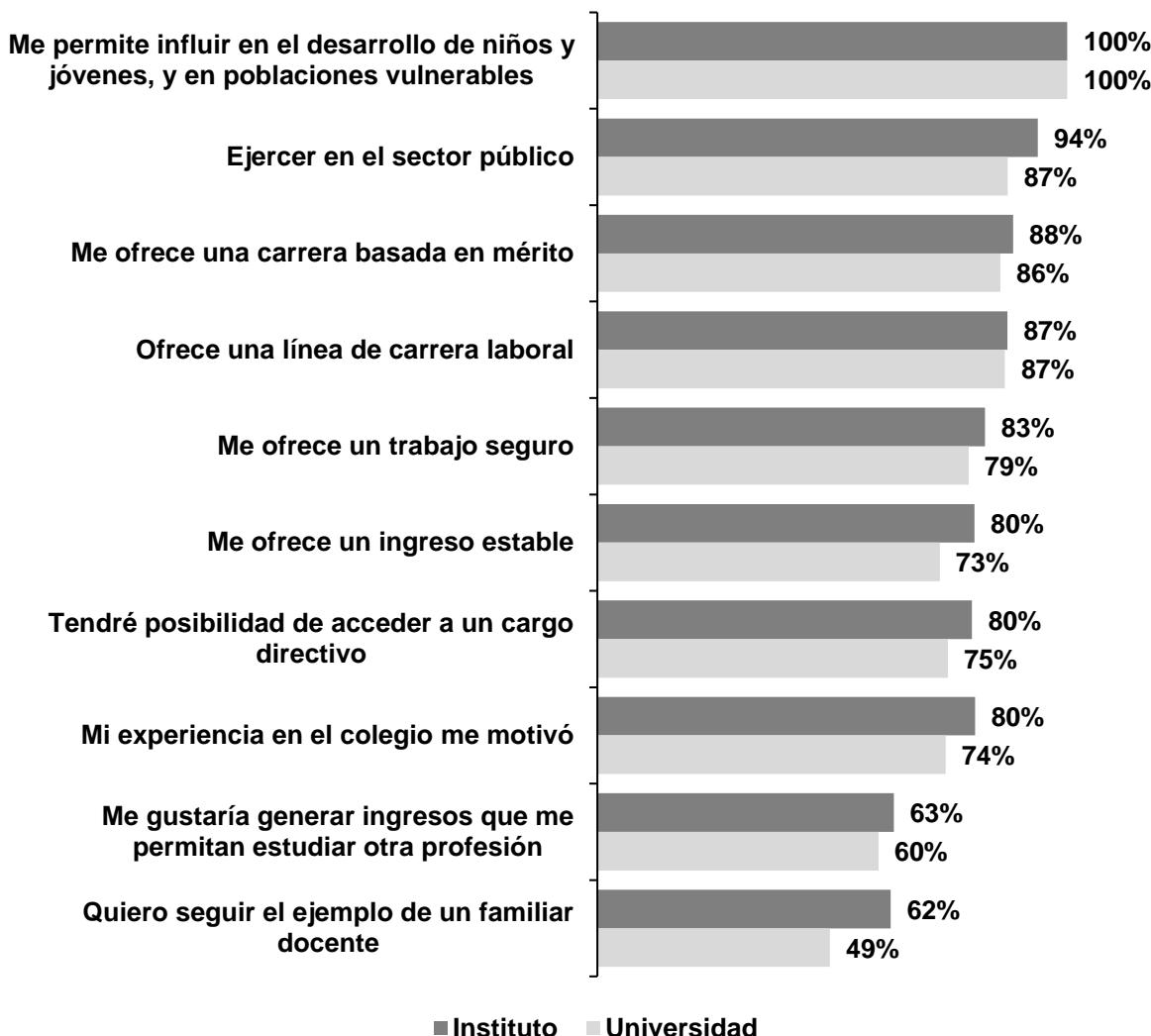
Elaboración: APOYO Consultoría.

Las razones por las que los estudiantes decidieron estudiar educación son mostradas en el Gráfico 51. En cuanto a los aspectos más relevantes, destacan: (i) que la enseñanza permite influir en el desarrollo de los niños y jóvenes (100%), que la docencia

permite ejercer en el sector público (90%), que la docencia ofrece una línea de carrera laboral (87%), y que ofrece una carrera basada en el mérito (87%).

Los aspectos menos relevantes para los estudiantes (Gráfico 51) se presentan en un porcentaje menor, pero igualmente elevado. Así, destacan los siguientes: (i) que la experiencia en el colegio los motivó a ejercer la docencia (77%), (ii) que les gustaría generar ingresos para dedicarse a otra profesión (61%) y que quisieran seguir ejemplo de un familiar que es docente (56%). Al respecto, llama la atención que el contexto personal y familiar influye de manera importante en la decisión para estudiar la carrera de educación. Como complemento, se resalta que 91% de los estudiantes encuestados reporta haber estudiado en un colegio público, y que 55% de ellos indica que tiene un familiar que es docente.

Gráfico 51. Estudiantes que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia
(% de estudiantes)



Nota: En una escala de 1 nada importante y 5 a muy importante, se selecciona el 4 y 5 como importante.
Elaboración: APOYO Consultoría.

A pesar de que no existía diferencia significativa en la tasa de selección de la carrera de educación entre hombres y mujeres, se evidencia algunas diferencias en algunos motivos que tenían para estudiar esta carrera. Principalmente, se observa que mayor

proporción de estudiantes mujeres consideran que la posibilidad de acceder a un cargo directivo y la experiencia previa en el colegio fueron motivadores relevantes, en contraste con los estudiantes hombres.

En relación con las perspectivas laborales futuras que tienen los estudiantes, se observa que el 93% considera postular al concurso de nombramiento cuando acabe su carrera. Esta proporción varía dependiendo de la institución educativa en la que estudian: así, el 88% de estudiantes universitarios quiere postular, mientras que, en el caso de estudiantes en institutos, este porcentaje asciende a 97%.

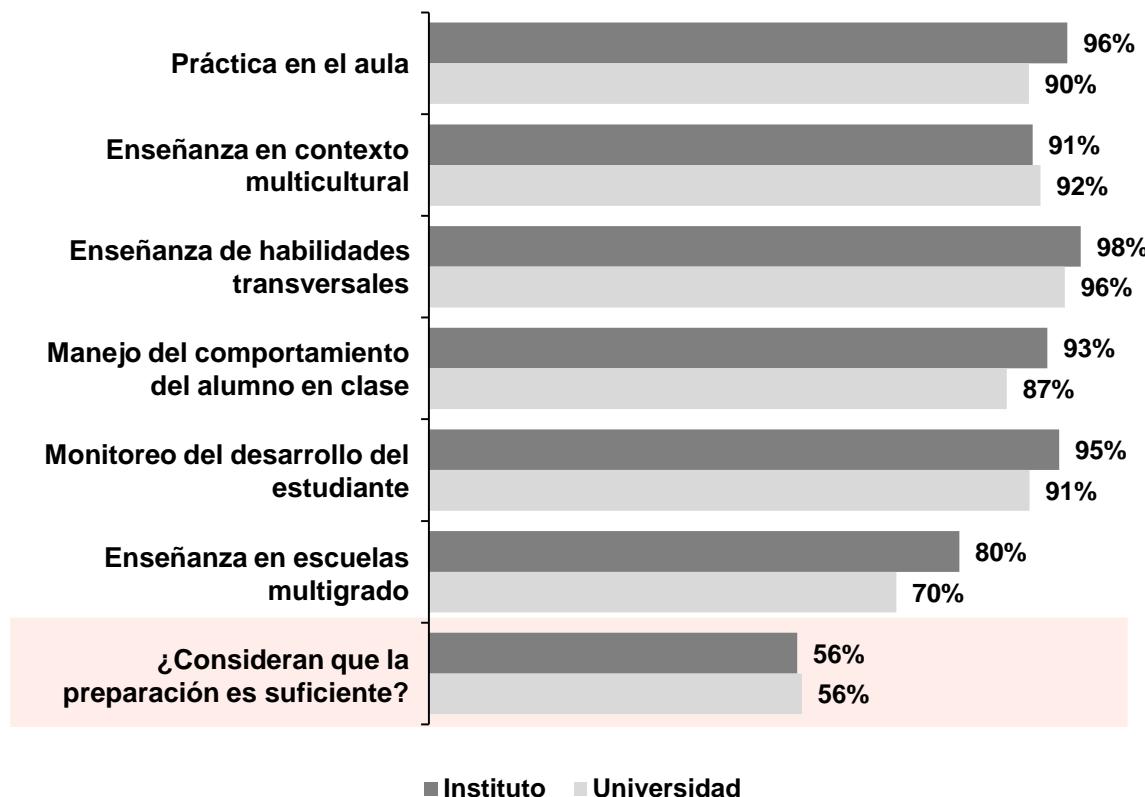
9.1.2 Percepción de su formación académica

Las percepciones de los estudiantes sobre la preparación recibida en sus centros de estudio también fueron recogidas. En este caso, se les preguntó a los estudiantes si componentes como la práctica en el aula, el comportamiento del alumno en clase y otros fueron incluidos en su formación, fueron incluidos parcialmente o no fueron incluidos (ver Gráfico 52). En la mayoría de los componentes, la percepción de inclusión de contenidos en la formación ha sido alta. El componente más bajo es el caso de la enseñanza en escuelas multigrado o unidocente, que fue incluido en el 75% de los casos; asimismo, se observa una diferencia marcada que indica que este componente es más abordado en institutos que en universidades.

A pesar de que consideran que su formación académica está abordando los componentes básicos para ejercer la docencia, el porcentaje de estudiantes que consideran que su formación es suficiente para ingresar a la Carrera Pública Magisterial es bastante menor. Tanto en institutos como en universidades, el 56% de los estudiantes considera que la preparación recibida en su centro de estudios sería suficiente para ingresar a la Carrera Pública Magisterial en su primer intento.

Gráfico 52. Percepción de los estudiantes sobre su preparación en la formación inicial

(% de estudiantes que consideran que este componente fue abordado en su formación)



■ Instituto ■ Universidad

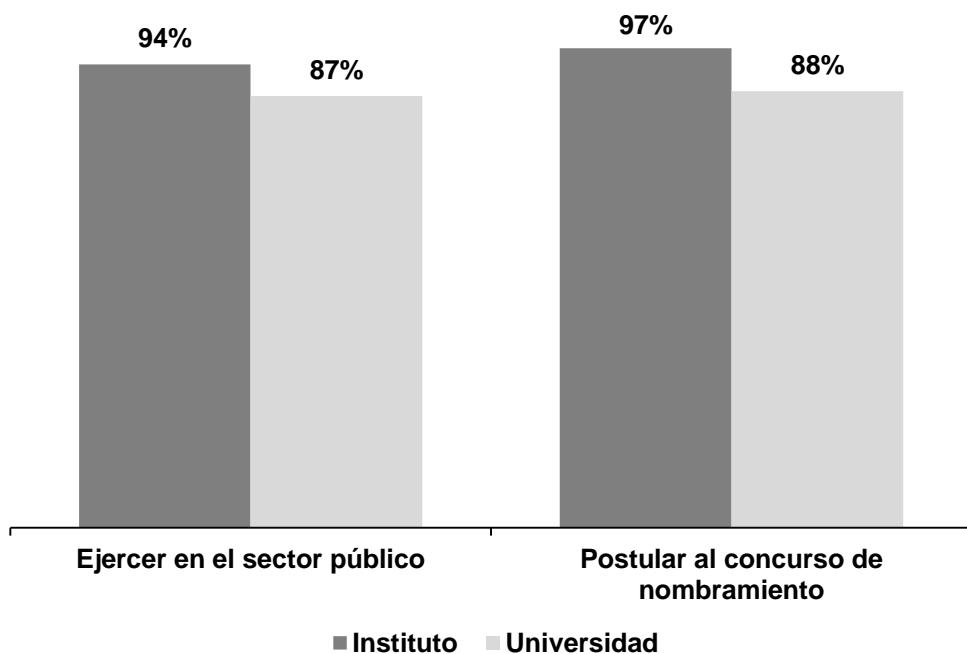
Nota: En una escala de 1 no fue incluido, 2 fue incluido parcialmente, y 3 si fue incluido, se seleccionan la categoría 2 y 3. Elaboración: APOYO Consultoría.

9.1.3 Percepción laboral futura y de la Carrera Pública Magisterial

Se les preguntó de manera adicional a los estudiantes por sus perspectivas laborales futuras, haciendo énfasis en su labor como docentes en el sistema público de educación y la Carrera Pública Magisterial. Se realizaron preguntas sobre su conocimiento de la carrera, el salario esperado y el tiempo que quisieran desarrollarse como docentes.

Casi la totalidad de los estudiantes encuestados desean desempeñarse en el sector público, teniendo los estudiantes universitarios preferencias algo menores por dicho sector (ver Gráfico 53). Estas diferencias se mantienen al preguntar sobre sus deseos de postular al concurso de nombramiento una vez acaben con sus estudios. La principal razón por la que los estudiantes no desean entrar al concurso de nombramiento es porque desean obtener más experiencia como docentes y por la dificultad de las pruebas y los requisitos de ingreso.

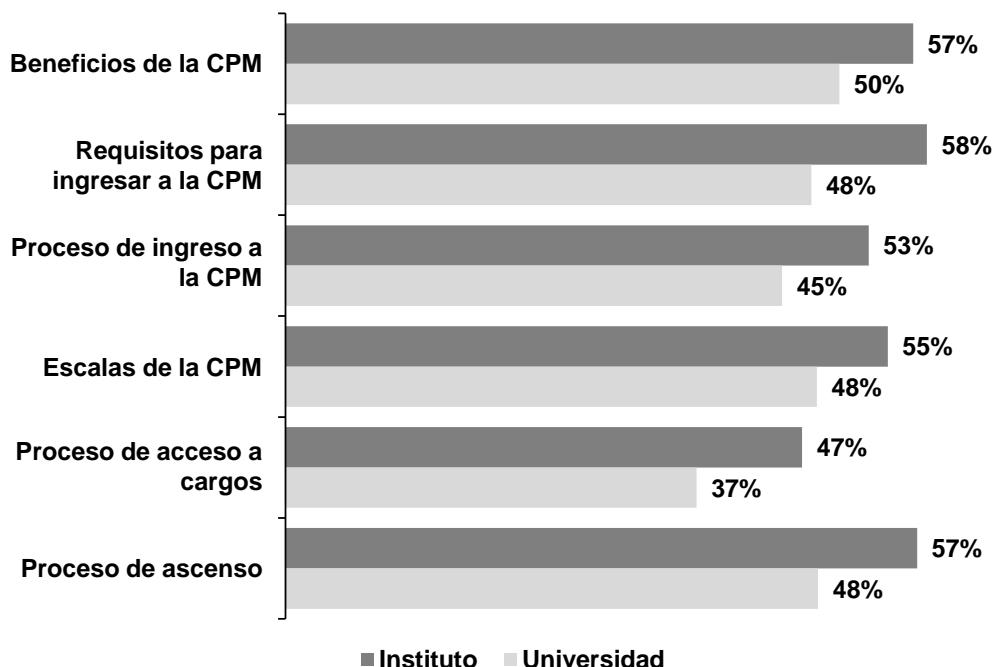
Gráfico 53. Percepción de los estudiantes sobre su futuro laboral como docentes
 (% de estudiantes que responden afirmativamente a las alternativas planteadas)



Nota: Se construye el porcentaje de estudiantes que quieren postular al concurso de nombramiento considerando como universo a los estudiantes que quieren ejercer en el sector público.
 Elaboración: APOYO Consultoría.

Sin embargo, aunque una gran mayoría de los estudiantes quieren ingresar a la Carrera Pública Magisterial, una proporción menor considera que conoce los aspectos principales de la carrera (ver Gráfico 54). Así, el porcentaje de estudiantes que declaran conocer los diversos aspectos listados gira alrededor del 50% en todos los casos, con una ligera ventaja en el caso de institutos. Esta situación puede explicar en parte el hecho de que el 56% de los encuestados se siente preparado para ingresar a la Carrera Pública Magisterial.

Gráfico 54. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial
 (% de estudiantes que consideran conocer los siguientes aspectos)



Nota: En una escala de 1 desconozco totalmente a 5 conozco completamente, se selecciona 4 y 5 como conozco satisfactoriamente.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, los estudiantes tienen perspectivas diferenciadas sobre el salario que esperan recibir luego de terminar sus estudios. Los estudiantes de institutos esperan ganar en promedio S/ 188 más que sus pares en universidades y mantenerse en la docencia por dos años más en promedio (ver siguiente figura).

Figura 47. Percepciones de los estudiantes de otros aspectos de su vida laboral futura

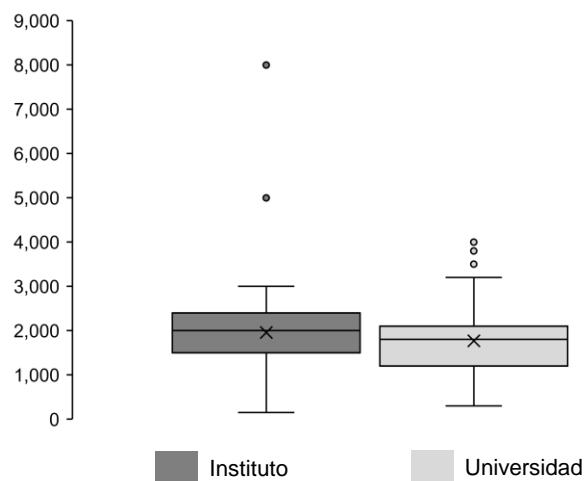
Aspecto	Institutos	Universidades
Salario esperado promedio	S/1,955	S/1,767
Años promedio que desearía ejercer como docente	22	20

Elaboración: APOYO Consultoría.

Aunque los salarios esperados son inferiores a los correspondientes a la primera escala de la Carrera Pública Magisterial, se debe considerar que estos salarios son percepciones de los estudiantes de educación, desde su perspectiva, y reflejarían también las posibilidades percibidas por obtener un puesto en el sistema público de educación.

Asimismo, se observa que a pesar de que el salario promedio esperado por estudiantes de institutos es mayor al de los de universidad, los que esperan mayores salarios pertenecen a universidades.

Gráfico 55. Salarios esperados por los estudiantes de educación

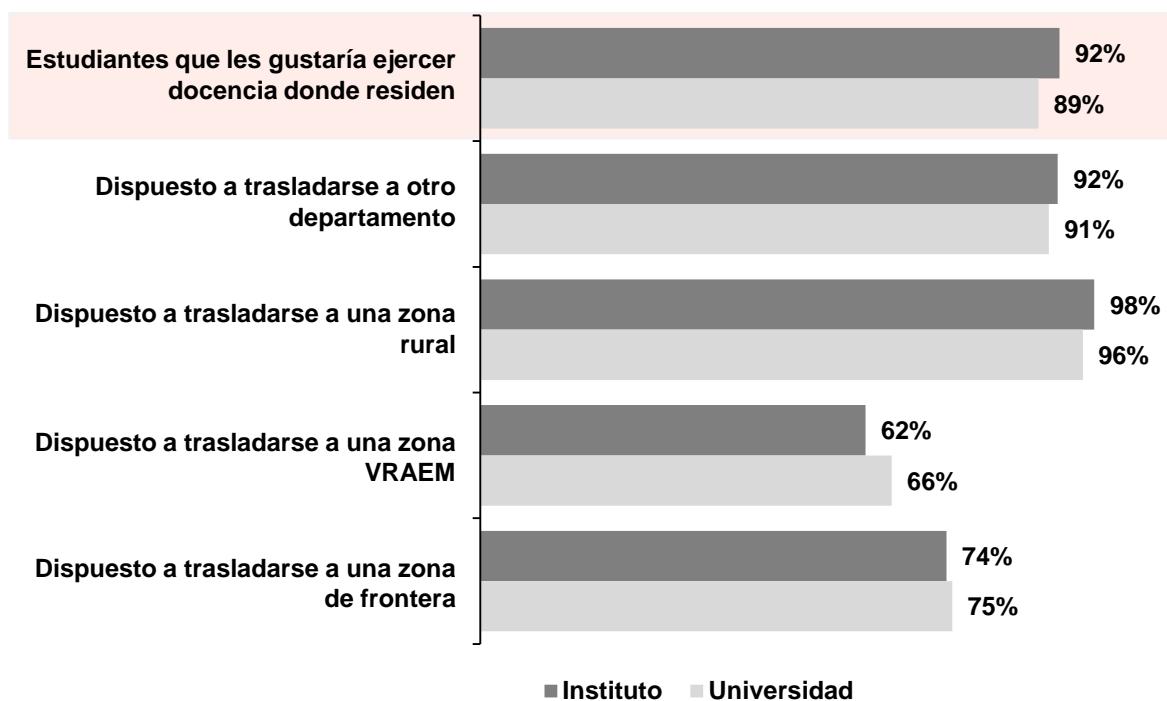


Elaboración: APOYO Consultoría.

9.1.4 Disposición a trasladarse a otros contextos

Finalmente, se realizaron preguntas sobre la disposición de los estudiantes a desplazarse a otro departamento o a una zona rural para conseguir una plaza en la Carrera Pública Magisterial. Aunque un gran porcentaje de los estudiantes prefiere ejercer la docencia en el departamento en el que residen, alrededor del 90% de los estudiantes estarían dispuestos a trasladarse a otra región para conseguir una plaza docente. De la misma manera, un porcentaje mayor estaría dispuesto a trasladarse a una zona rural temporalmente si no encontrase un puesto en la localidad en la que reside actualmente (ver Gráfico 56). La disposición para trasladarse a una zona VRAEM, sin embargo, es considerablemente menor, con un porcentaje significativo de estudiantes que indican que es una zona alejada y/o insegura. En menor proporción, y principalmente por la lejanía, alrededor del 75% de los estudiantes consideraría trasladarse a una plaza en una zona de frontera.

Gráfico 56. Disposición de los estudiantes a trasladarse
 (% de estudiantes)



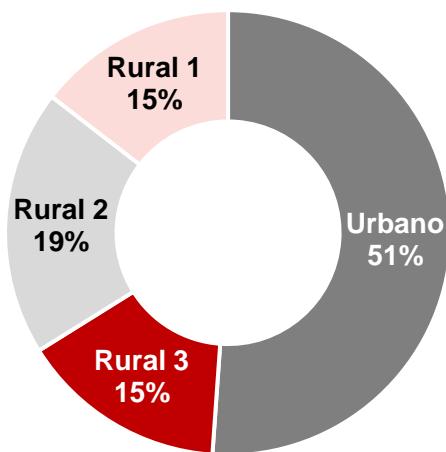
Elaboración: APOYO Consultoría.

Cabe mencionar que en general no se encontraron diferencias significativas por género, edad o zona geográfica. Sin embargo, en el caso de traslado a VRAEM o frontera se observa una ligera mayor disposición a trasladarse por estudiantes hombres y de menor edad (entre 18 y 20 años).

9.2 Docentes nombrados

A partir del levantamiento de información, se realizaron encuestas telefónicas a un total de 847 docentes nombrados, 433 que laboran en IIEE urbanas y 414 en IIEE rurales. Estos últimos se distribuyen en tres segmentos según el grado de ruralidad (ver Gráfico 57). Dentro de los docentes rurales, los docentes se encuentran en su mayoría en escuelas clasificadas como Rural 2.

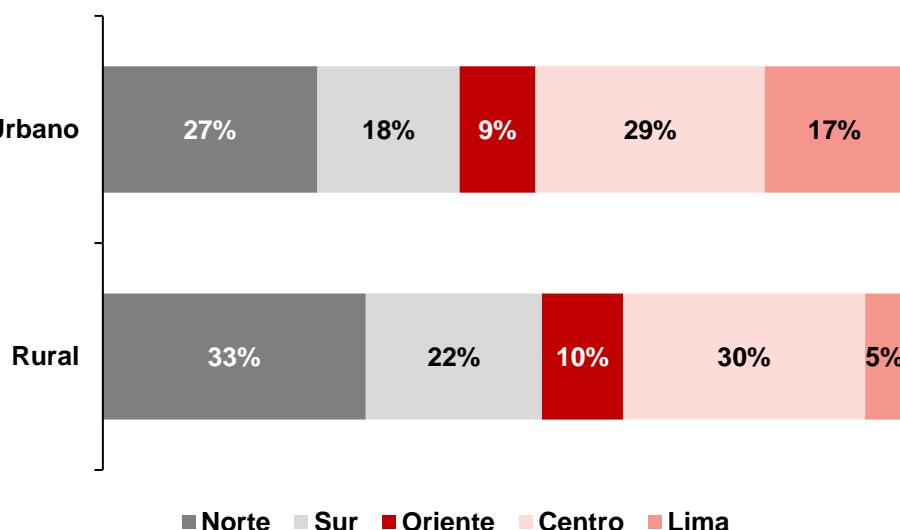
Gráfico 57. Distribución de docentes nombrados según el ámbito geográfico
(% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Los docentes nombrados, que laboran tanto en el ámbito urbano como rural, se encuentran principalmente en el centro (29% y 30%, respectivamente) y norte (27% y 33%, respectivamente) del país (ver Gráfico 58).

Gráfico 58. Distribución de docentes nombrados según macrorregión
(% de docentes)

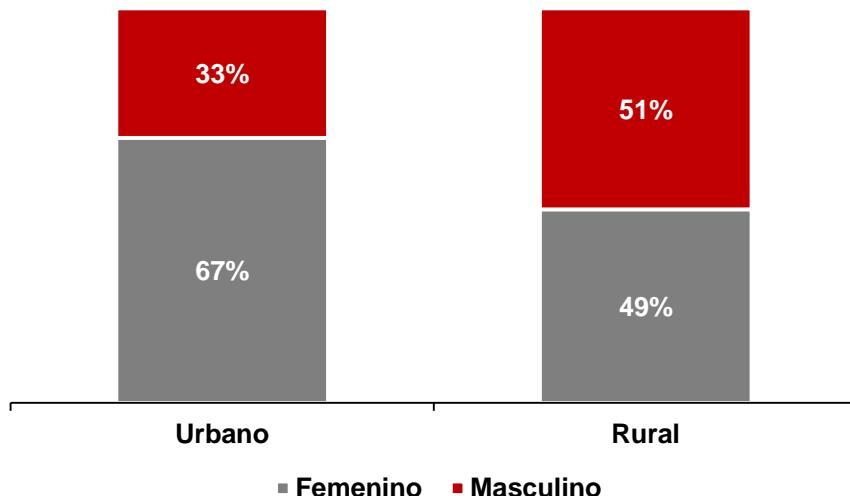


Elaboración: APOYO Consultoría.

En cuanto a la composición según sexo, la distribución de docentes nombrados muestra diferencias entre el ámbito geográfico en el que se desempeñan. A diferencia del ámbito

urbano en donde alrededor de 2 de cada 3 docentes son mujeres (ver Gráfico 59), en el ámbito rural se identifica que la proporción es igual entre hombres y mujeres.

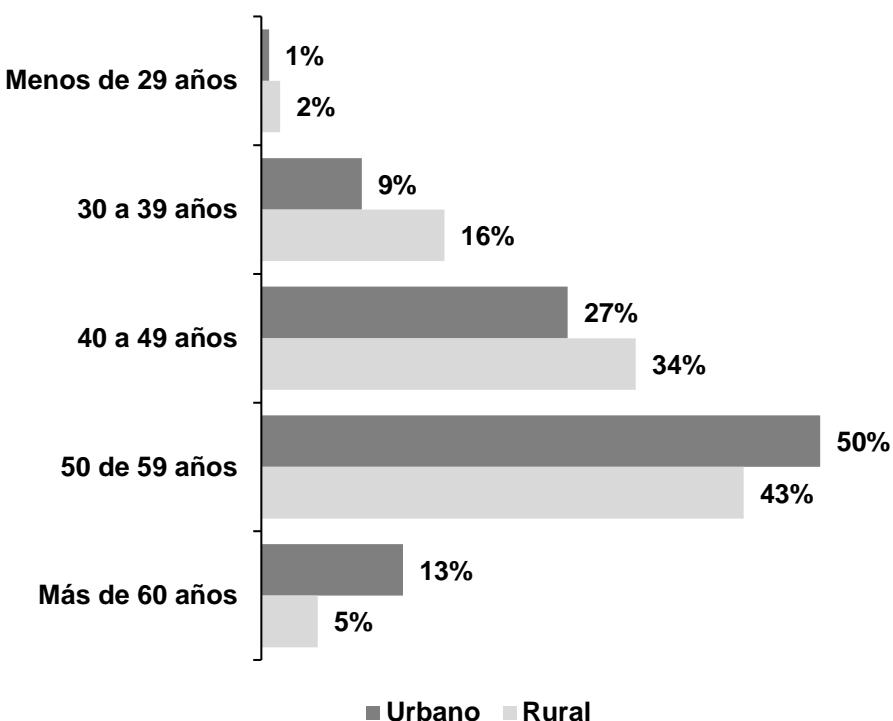
Gráfico 59. Distribución de docentes nombrados según sexo
(% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

La edad promedio de los docentes nombrados es de 51 años, con una ligera diferencia entre los docentes en ámbitos urbanos y rurales, los cuales poseen una edad promedio de 52 y 49 años respectivamente. Aunque, en ambos grupos, la mayor parte de docentes se concentra en el grupo etario de entre los 50 y 59 años, los docentes nombrados en ámbitos urbanos tienen una mayor proporción de docentes mayores a 60 años que los docentes rurales. Esto revela que hay un grupo, no menor, de docentes que están por jubilarse en los próximos años, lo cual generaría la necesidad del ingreso de estudiantes de educación al sistema público y a la CPM. Asimismo, podría cambiar la respuesta de los docentes a incentivos planteados, debido a que incentivos relacionados al acceso a cargos o crecimiento en la escala magisterial serían menos atractivos.

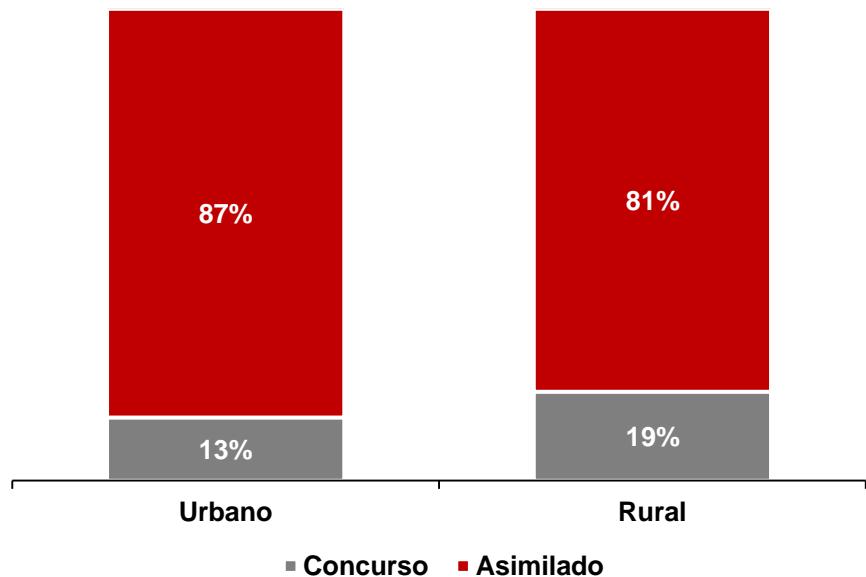
Gráfico 60. Distribución de docentes nombrados según grupo etario
 (% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se identifican ciertas características con relación a su posición en la Carrera Pública Magisterial. En primer lugar, los docentes nombrados pueden haber ingresado a la CPM a partir de un mecanismo alternativo al concurso de nombramiento. Esto es, que los docentes nombrados a través del marco normativo anterior a la Reforma fueron asimilados a la CPM, con la posibilidad de resituarse en las escalas de la carrera a través de un examen. Se observa que alrededor de 13% y 19% de docentes provienen de los concursos de nombramiento en el marco de la Reforma en los ámbitos urbano y rural, respectivamente. Aunque la diferencia no es sustancial, la evidencia recogida señala que los docentes nombrados vía concurso de nombramiento escogen con mayor probabilidad plazas rurales, en términos relativos a los docentes asimilados (ver Gráfico 61).

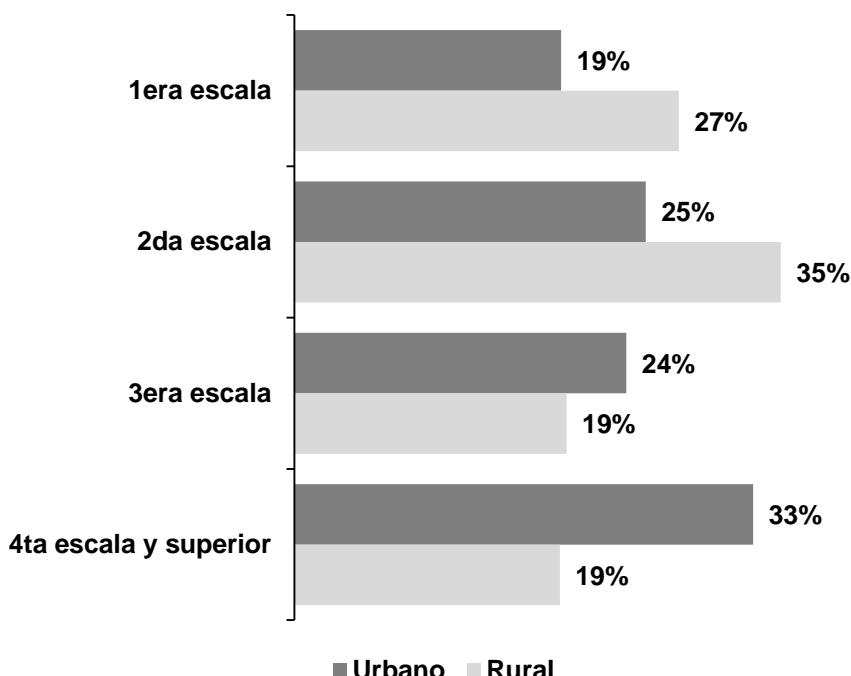
Gráfico 61. Distribución de docentes nombrados según forma de ingreso a la CPM
 (% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

La distribución de los docentes por escala es un aspecto diferenciador entre los docentes nombrados encuestados por ámbito. Mientras el 66% de los docentes urbanos se concentran en las tres primeras escalas, en estas se encuentra el 81% de los docentes rurales (ver Gráfico 62). En general, los docentes urbanos tienden a estar en escalas superiores, y tan solo el 19% de estos se encuentran en la primera escala, en comparación con el 27% de los docentes rurales.

Gráfico 62. Distribución de docentes nombrados según escala magisterial
 (% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Un resumen de las características de los docentes nombrados encuestados es mostrado en la Figura 48. En algunas características propias se observan diferencias entre los docentes de ambos ámbitos. Entre ellas se observa que los docentes en zonas urbanas suelen ser más experimentados por un promedio de 2 años que sus pares en zonas rurales. Asimismo, una mayor proporción de docentes urbanos suelen haber estudiado otra carrera, ya que el 25% de los docentes nombrados en zonas urbanas reportan tener una carrera distinta a la educación, frente al 16% en el caso de los docentes en zonas rurales; sin embargo, la proporción que realiza una actividad adicional para obtener ingresos es mayor en el ámbito rural (36% en rural vs 29% en urbano). Este resultado está por encima de lo observado en la ENDO 2021, en el que alrededor del 21% de los docentes tiene una actividad adicional. La diferencia en la proporción de docentes con ingresos adicionales entre las zonas urbanas y rurales se mantiene, aunque en menor medida, con los docentes nombrados urbanos teniendo una participación del 22% mientras que los rurales del 20%.

Por otro lado, se observan características similares, entre ellas se observa que, en ambos casos, 1 de cada 3 docentes tuvo algún familiar que se desempeñó como docente durante su infancia, y también que 1 de cada 3 docentes cuenta con una maestría o doctorados.

Figura 48. Características de los docentes nombrados encuestados, según ámbito geográfico

	Docentes nombrados en zonas urbanas	Docentes nombrados en zonas rurales
Años de experiencia en el sistema educativo público	24	22
Estudió o está estudiando otra carrera	25%	16%
Realizan una actividad adicional para obtener ingresos	31%	27%
Son la única persona que aporta al hogar	29%	36%
Estudio en un colegio público	93%	96%
Tuvo algún familiar docente cuando fue escolar	33%	33%
Cuenta con una maestría o doctorado	41%	30%

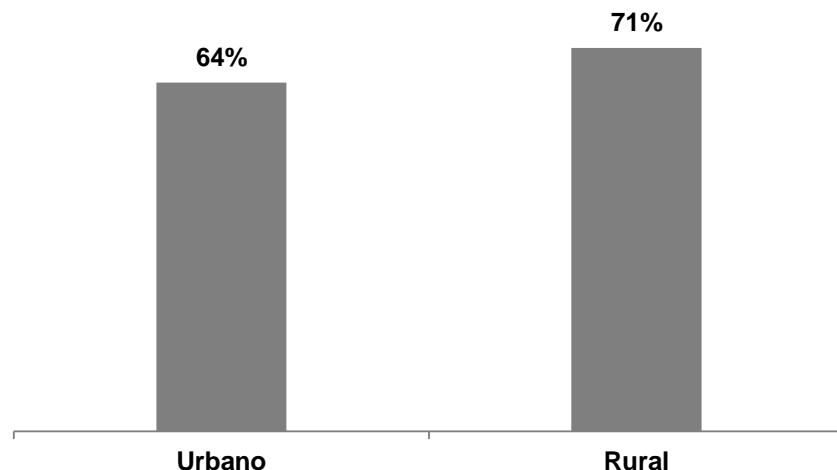
Elaboración: APOYO Consultoría.

9.2.1 Motivación para estudiar educación

El 68% de los docentes nombrados encuestados tuvo como primera opción estudiar educación. Esta proporción es mayor a la obtenida en los estudiantes de educación por 13 puntos porcentuales. Los docentes que no tenían como primera opción estudiar la carrera de educación consideraron en su mayoría carreras como derecho, medicina o ingeniería.

De forma más detallada se encuentra que los docentes en zonas rurales es el grupo con mayor preferencia por la carrera (71%), en términos relativos a los docentes nombrados en zonas urbanas (64%) (ver Gráfico 63). No se evidencian diferencias por género, pero sí se observa mayor proporción de los docentes de mayor edad a tener la carrera de educación como primera opción.

Gráfico 63. Docentes nombrados que tuvieron como primera opción estudiar educación
(% de docentes nombrados)

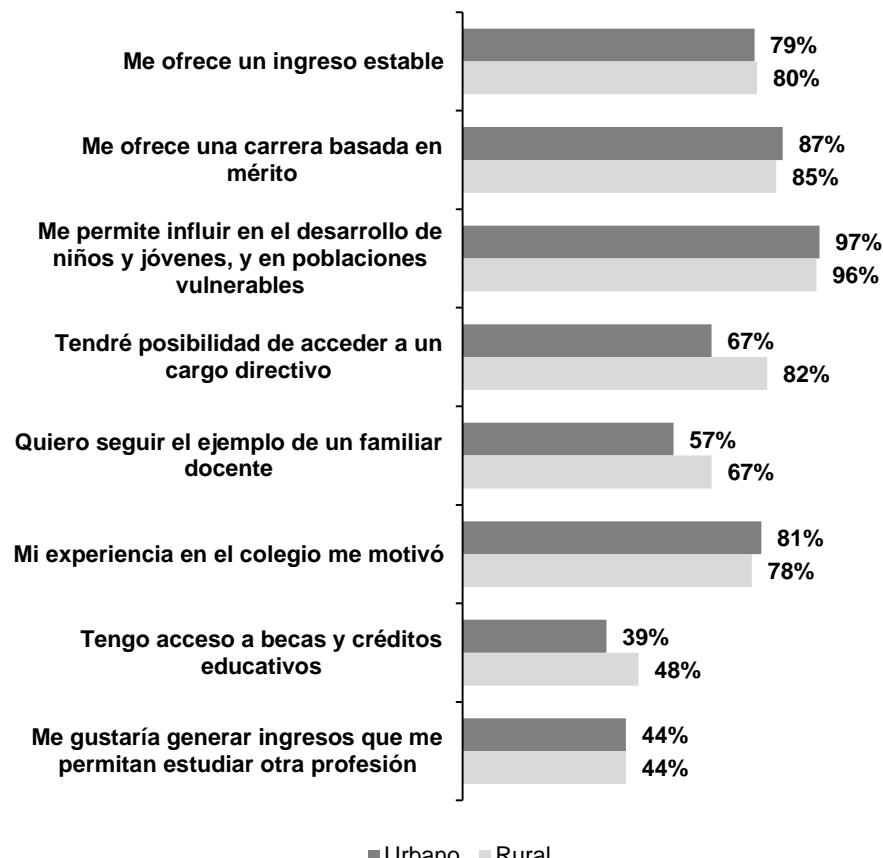


Elaboración: APOYO Consultoría.

Las principales razones que motivaron a los docentes nombrados encuestados son mostradas en el Gráfico 64. El poder influir en el desarrollo de niños y jóvenes es el motivador más compartido para estudiar educación en la muestra, seguido por el aspecto meritocrático de la carrera. Es importante resaltar también que a pesar de que las barreras económicas fueron mencionadas como una de las principales limitantes para no estudiar otras carreras, los docentes nombrados encuestados no consideraron que una beca o crédito educativo fueran una motivación importante. Por otro lado, un porcentaje no menor de los docentes nombrados encuestados (44% tanto en los ámbitos rural y urbano) eligió la carrera con la intención de luego dedicarse a otra profesión o negocio, aunque este fue considerablemente menor que la misma proporción para estudiantes de educación.

Es importante también resaltar que las experiencias previas de los docentes nombrados fueron relevantes en la decisión de estudiar educación. De esta forma, la experiencia en el colegio motivo al 81% y 78% de los docentes nombrados en zonas urbanas y rurales respectivamente. El hecho de tener un familiar docente fue relevante para la mayoría de los docentes nombrados, con el 57% de los docentes nombrados encuestados en zonas urbanas y el 67% de los docentes en zonas rurales considerándolo importante.

Gráfico 64. Docentes nombrados que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia
 (% de docentes nombrados)



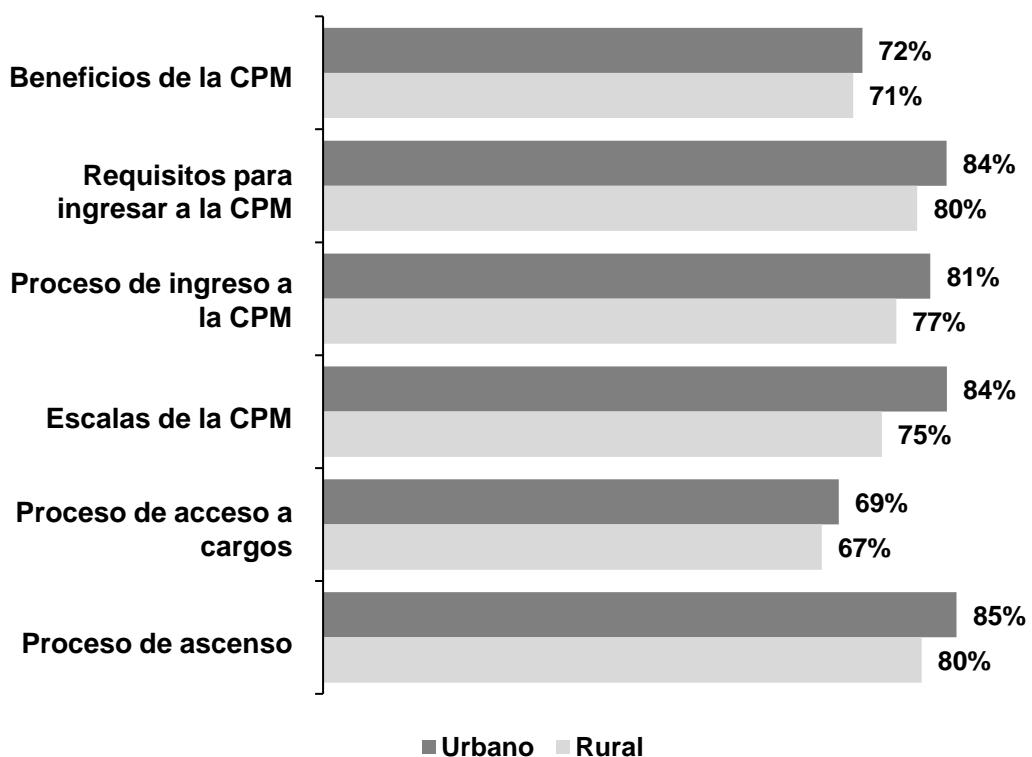
Nota: En una escala de 1 es nada importante a 5 muy importante, se selecciona 4 y 5 como importante.
 Elaboración: APOYO Consultoría.

9.2.2 Percepción de la Carrera Pública Magisterial

Uno de los principales focos del informe es conocer la percepción de la Carrera Pública Magisterial en los docentes nombrados. Para esto, se realizaron preguntas sobre el conocimiento y satisfacción con la Carrera Pública Magisterial.

En cuanto al conocimiento de los docentes nombrados sobre la carrera, un 71% perciben conocer los beneficios de la carrera; y alrededor del 68%, el proceso de acceso a cargos (ver Gráfico 65). El único componente en el que los docentes urbanos tienen un significativo mayor conocimiento frente a los docentes rurales es el esquema de escalas magisteriales o salariales.

Gráfico 65. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial
 (% de docentes nombrados que consideran conocer los siguientes aspectos)



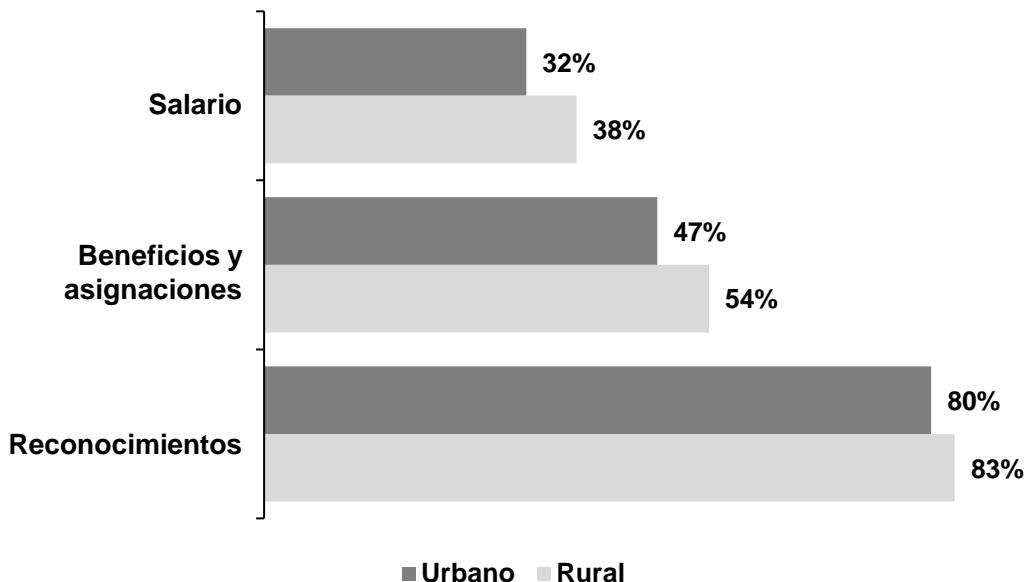
Nota: En una escala de 1 desconozco totalmente a 5 conozco completamente, se selecciona 4 y 5 como conozco satisfactoriamente.

Elaboración: APOYO Consultoría.

En cuanto a la satisfacción de los docentes nombrados, es posible observar que la mayor parte de los docentes nombrados encuestados no se encuentran satisfechos con su salario. Al respecto, se aprecia una ligera diferencia entre docentes rurales y urbanos, al tener los primeros un nivel de satisfacción promedio más alto (ver Gráfico 66). Por otro lado, hay una diferencia de siete puntos porcentuales en la satisfacción de los docentes frente a sus asignaciones, mientras que la diferencia es casi nula en la satisfacción reportada sobre el reconocimiento que reciben.

Gráfico 66. Satisfacción sobre algunos aspectos de la Carrera Pública Magisterial

(% de docentes nombrados que se encuentran satisfechos con los siguientes aspectos)



Nota: En una escala de 1 totalmente en desacuerdo a 5 totalmente de acuerdo, se selecciona 4 y 5 como estoy de acuerdo con la afirmación realizada en el cuestionario.

Elaboración: APOYO Consultoría.

El tiempo dedicado a la preparación de las clases también muestra diferencias dependiendo de si el docente realiza o no una actividad adicional para obtener ingresos. En promedio, los docentes que realizan una actividad adicional dedican 1:30 horas menos a planificar sus clases que los docentes nombrados que solamente se dedican a la docencia. Este estimado está algo por debajo de lo reportado en la ENDO 2021, en el que los docentes en su mayor parte más de 3 horas en la preparación de clases. Es importante recordar que hacia el 2021 muchas IIEE no habían regresado completamente al dictado de clases de manera normal, por lo que la dinámica de preparación de clases pudo haber cambiado significativamente.

9.2.3 Percepción laboral futura y permanencia en la CPM

Los docentes nombrados tienen como expectativa seguir ejerciendo la docencia entre 10 y 11 años en ámbitos urbanos y rurales, respectivamente. Esto está en línea con los resultados recogidos por la ENDO 2021, donde en promedio, el 27% de los docentes desea mantenerse como docente (ver Gráfico 67). Es importante además resaltar el hecho que el 67% de los docentes espera mantenerse dentro del sistema de educación público, ya sea como docente, ocupando cargos de dirección y gestión o trabajar como especialista en una DRE o UGEL.

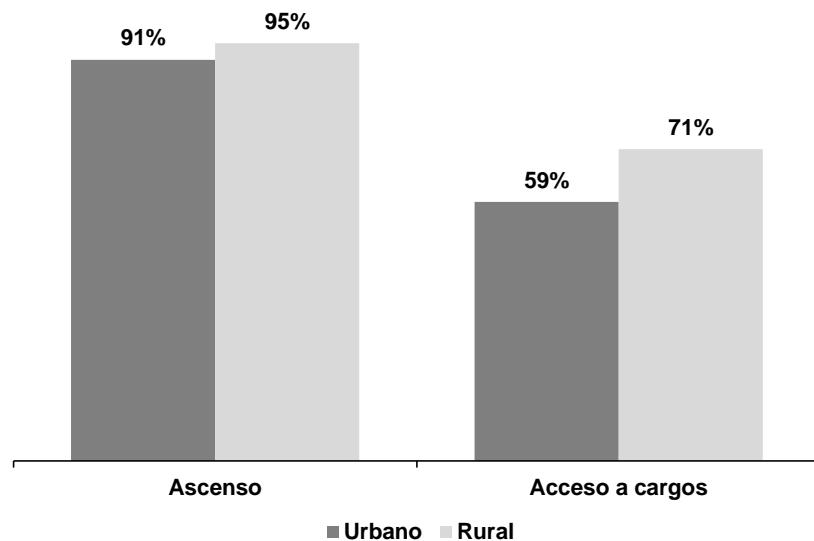
Gráfico 67. Prospecto de los próximos 5 años para docentes nombrados



Fuente: ENDO 2021. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, con relación a sus expectativas de crecimiento profesional dentro de la CPM, se observa que casi la totalidad de docentes nombrados encuestados tienen planeado postular al concurso de ascenso en los siguientes tres años (ver Gráfico 68). La participación planeada; sin embargo, es menor en los concursos de acceso a cargos, y se observa una diferencia marcada entre los grupos encuestados, con los docentes en zonas rurales proyectando una mayor participación que los urbanos en los concursos de acceso a cargos.

Gráfico 68. Expectativas de crecimiento en la Carrera Pública Magisterial
 (% de docentes nombrados que tienen planeado postular al concurso en los próximos 3 años)

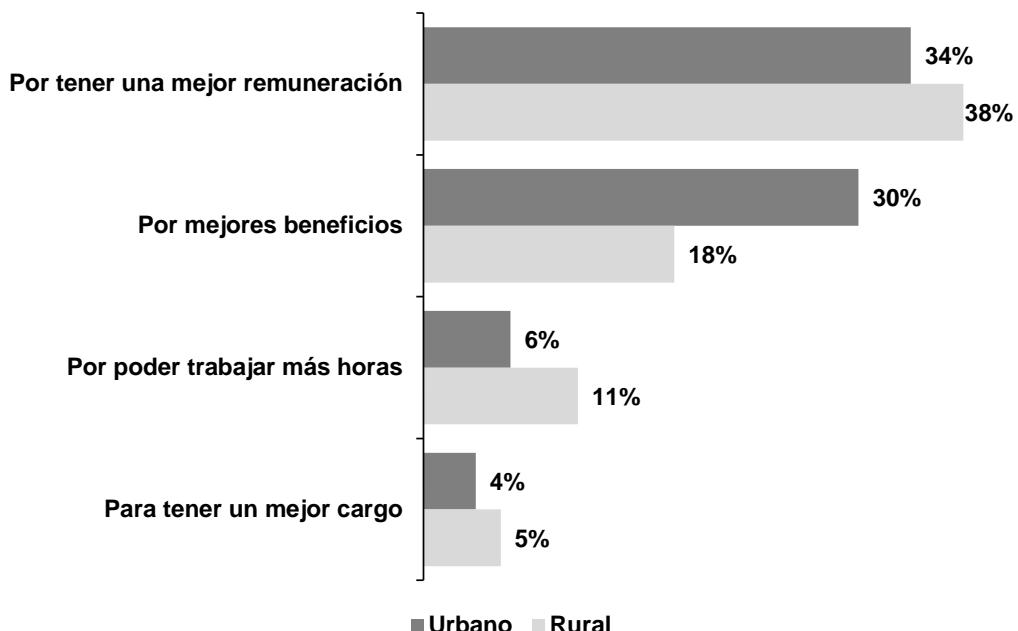


Elaboración: APOYO Consultoría.

Respecto del concurso de ascenso, los docentes nombrados que no tienen en sus planes participar en ellos en el corto plazo mencionan como principales motivos que (i) los procesos son tediosos y poco transparentes, o (ii) que se encuentran próximos a su jubilación.

Por otro lado, se identifica que el 19% de los docentes nombrados han buscado otro trabajo en el último mes, sin haber diferencias entre docentes que se desempeñan en ámbitos rurales o urbanos. Esto se debe principalmente a que desean tener una mejor remuneración y mayores beneficios (ver Gráfico 69).

Gráfico 69. Razones por las que los docentes nombrados buscan otro trabajo
(% de docentes nombrados que buscan otro trabajo por esa razón)



Nota: Se construye el porcentaje sobre la base de los docentes que habían buscado otro trabajo en el último mes. Elaboración: APOYO Consultoría.

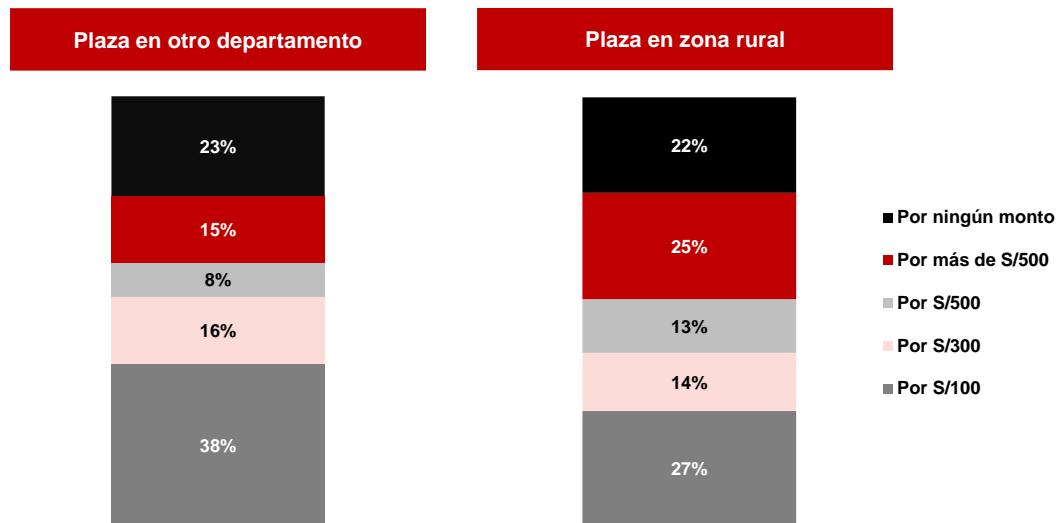
9.2.4 Disposición a trasladarse a otros contextos

Se realizaron preguntas sobre la disposición de los encuestados a desplazarse a una plaza en otro departamento o a una plaza rural. En ese sentido, se consultó a los docentes que actualmente laboran en una zona urbana si estarían dispuestos a desempeñarse como docente temporalmente (3 años) en una zona urbana de un departamento aledaño, o en una zona rural del mismo departamento a partir de un incremento salarial en su remuneración actual. Se consultó si estarían dispuestos a trasladarse por un aumento sobre su salario actual por (i) un incremento de 100 soles, (ii) un incremento salarial de 300 soles, o (iii) un incremento salarial de 500 soles. Para aquellos que no estuvieran dispuestos a trasladarse por ninguno de esos montos, se consultó por un escenario hipotético en el cual un incremento salarial los haría estar dispuestos a trasladarse, o si de lo contrario, no estarían dispuestos a trasladarse por ningún monto.

Los resultados de dicho ejercicio se pueden apreciar en el Gráfico 70. Por un incentivo adicional de S/ 100 mensuales, alrededor del 38% y 27% de los docentes nombrados estarían dispuestos a trasladarse a una plaza en otro departamento o una plaza rural respectivamente. Por montos igual o menores a S/ 500, alrededor del 62% dispuestos a trasladarse a otro departamento y 54% lo haría para una plaza rural.

Gráfico 70. Disposición de docentes nombrados a trasladarse según tipo de plaza

(% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal según tipo de plaza)



Nota: 1/Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. 2/ Los montos adicionales aumentaron progresivamente con respuestas negativas al desplazamiento.

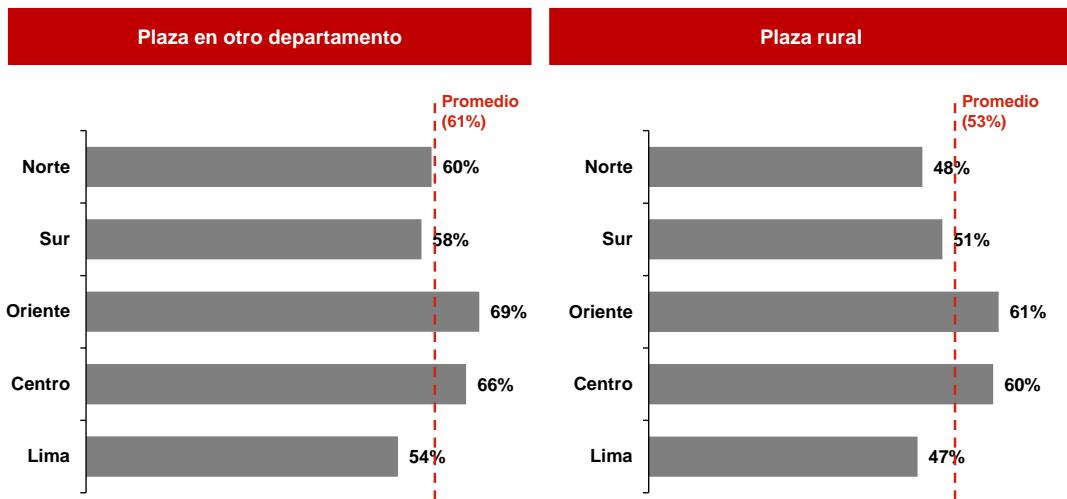
Elaboración: APOYO Consultoría.

Para los docentes que estarían dispuestos a trasladarse por montos superiores a S/ 500, el monto promedio para trasladarse a otro departamento sería de S/ 1,829 y S/ 2,055 para trasladarse a una plaza rural. Del mismo modo, alrededor de 1 en cada 5 docentes expresó que no se trasladaría a una plaza en otro departamento o en una zona rural por ningún monto. Las principales razones por la que los docentes nombrados encuestados no desean trasladarse a otra plaza son: (i) los costos de movilidad y mudanza, (ii) la lejanía y (iii) una posible limitación a sus oportunidades de crecimiento en la Carrera Pública Magisterial.

Sobre los docentes nombrados encuestados que estarían dispuestos a trasladarse por montos menores o iguales a S/ 500, en promedio, el 61% estaría dispuesto a trasladarse a otro departamento, mientras que el 53% lo haría a una plaza rural (ver Gráfico 71). La predisposición por movilizarse es mayor para los docentes en el centro y oriente del país. El 69% y 61% de los docentes en el oriente del país se desplazarían a otro departamento y a una plaza rural respectivamente, mientras que, para los docentes en el centro, el 66% y 60% estarían dispuestos a trasladarse a otro departamento o a una plaza rural. Tanto en la predisposición por el traslado a una plaza en otro departamento o a una localidad rural, son los docentes de Lima los que muestran el menor deseo por trasladarse de plaza por incrementos salariales menores o iguales a S/ 500.

Gráfico 71. Disposición de docentes nombrados a trasladarse temporalmente según tipo de plaza y macrorregión

(% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal por S/ 100, S/ 300 o S/ 500 según tipo de plaza y macrorregión)



Nota: Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. Elaboración: APOYO Consultoría.

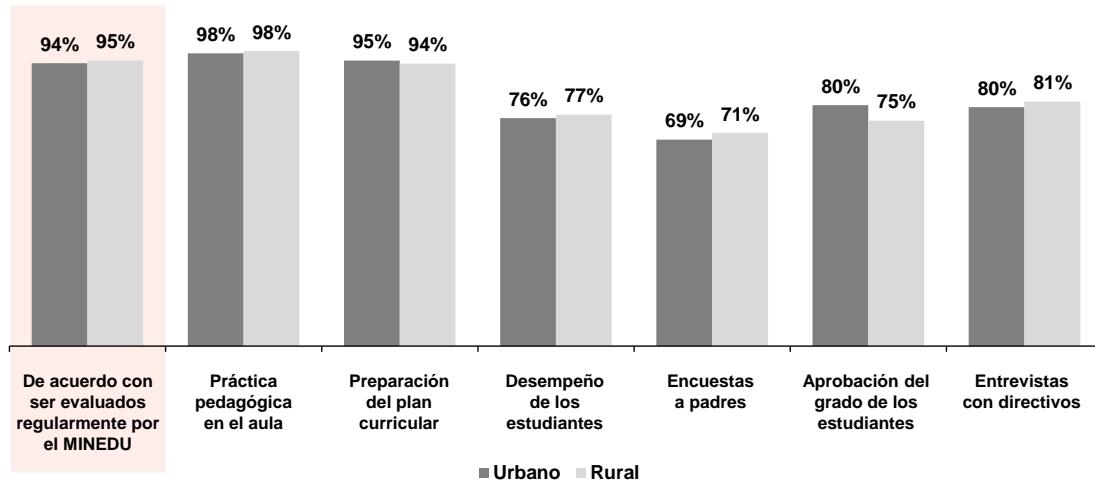
La evidencia presentada permite concluir con dos ideas relevantes. En primer lugar, se identifica que existe un grupo importante de docentes que estaría dispuesto a trasladarse de plaza temporalmente, y que podría brindar oportunidades de ocupar plazas de difícil cobertura. En segundo lugar, la proporción de docentes que se desplazaría a zonas rurales es menor, aunque no descarta la posibilidad de considerar alternativas temporales de desplazamiento a zonas rurales por parte de este grupo de docentes. Finalmente, son los docentes en el centro y oriente del país los más dispuestos a trasladarse a una plaza en otro departamento o una localidad rural por incrementos salariales menores o iguales a S/ 500.

9.2.5 Evaluaciones de desempeño

Contrario a algunas concepciones previas, la aceptación de las evaluaciones de desempeño es alta en ambos grupos de docentes encuestados; de hecho, el 95% de docentes están dispuestos a ser evaluados regularmente por el MINEDU. El 30% de los docentes estaría de acuerdo con ser evaluado anualmente, mientras que el 35% estaría de acuerdo con rendir evaluaciones cada 3 años y el 30% cada 5 años.

Los docentes nombrados encuestados, además, están de acuerdo casi completamente con incluir la práctica pedagógica en el aula y el plan curricular en la evaluación de desempeño (ver Gráfico 72). El componente con menor grado de aceptación por los docentes nombrados encuestados son las encuestas a padres (alrededor de 70% de docentes está de acuerdo con incorporar el componente). En ninguno de los componentes mostrados a los docentes en la encuesta se encuentran diferencias significativas entre los grupos urbano y rural.

Gráfico 72. Percepción de los docentes nombrados acerca de las evaluaciones de desempeño y de los componentes que se deben incorporar
 (% de docentes nombrados que se encuentran de acuerdo con que los siguientes componentes se encuentren en las evaluaciones de desempeño)



Elaboración. APOYO Consultoría.

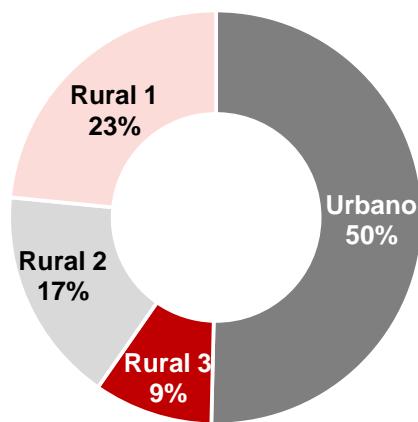
A pesar de que no se han llevado a cabo evaluaciones de desempeño oficiales²⁵, 77% de los docentes nombrados que laboran en escuelas urbanas y 61% de escuelas rurales consideran que han sido evaluados por las autoridades de sus respectivas escuelas. Esto se podría deber a que los docentes nombrados son monitoreados y evaluados a través de mecanismos “informales” por los directivos de las IIEE, o a través de otros mecanismos de evaluación del MINEDU como el programa de Semáforo Escuela.

²⁵ Hasta la fecha solo se han realizado pilotos de las evaluaciones de desempeño a docentes de inicial.

9.3 Docentes contratados

A partir del levantamiento de información se realizaron encuestas telefónicas a un total de 806 docentes contratados, 406 que laboran en IIEE urbanas y 400 en IIEE rurales. Estos últimos se distribuyen en tres segmentos según el grado de ruralidad (ver Gráfico 73). Tomando como referencia solamente a los docentes contratados rurales encuestados, el 46% de los docentes se encuentran en IIEE clasificadas como Rural 1, mientras que los docentes en escuelas Rural 2 y Rural 3 corresponden respectivamente al 34% y 18%.

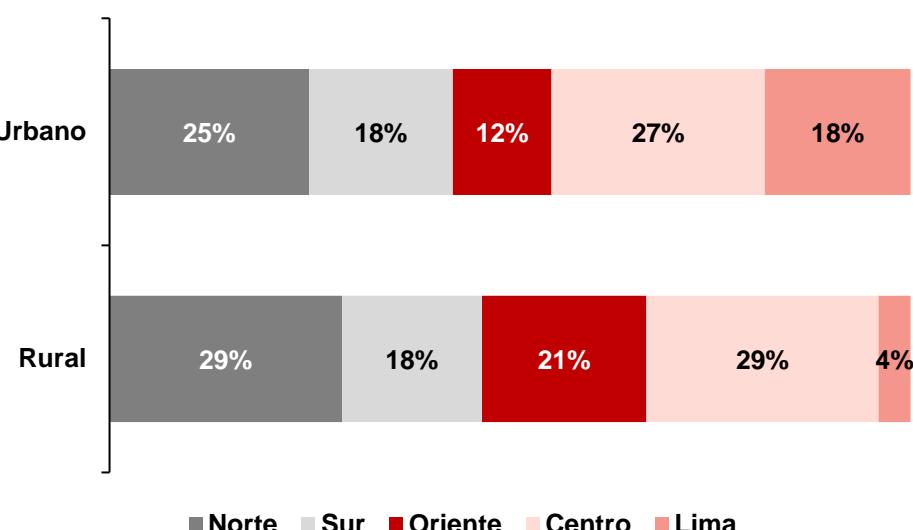
Gráfico 73. Distribución de docentes contratados según ámbito geográfico
(% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

A pesar de que la mayor cantidad de docentes contratados se encuentran en el norte y centro del país (el 52% y 58% de docentes contratados en el ámbito urbano y rural, respectivamente), la distribución de ellos entre macrorregiones es mucho más pareja que la de docentes nombrados (ver Gráfico 74).

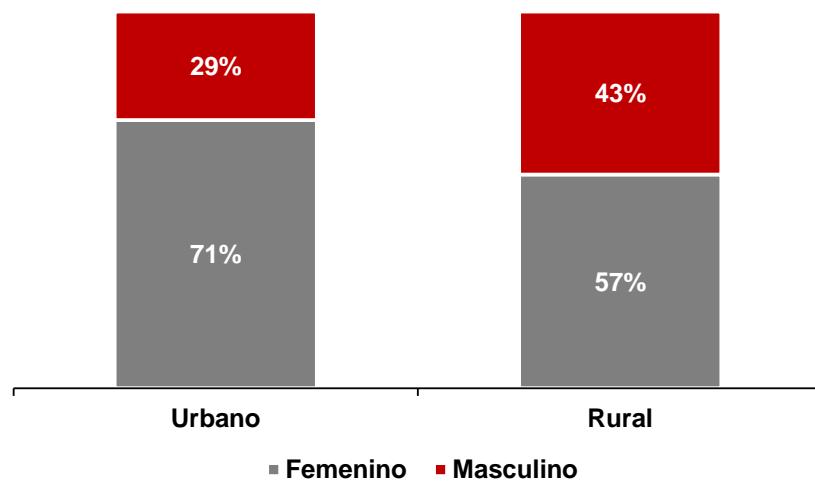
Gráfico 74. Distribución de docentes contratados según macrorregión
(% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

De manera similar a la de los docentes nombrados encuestados, los docentes contratados en zonas urbanas tienen una proporción de 71% de mujeres, proporción bastante mayor a los docentes en zonas rurales, donde el 57% de los docentes son mujeres (ver Gráfico 75).

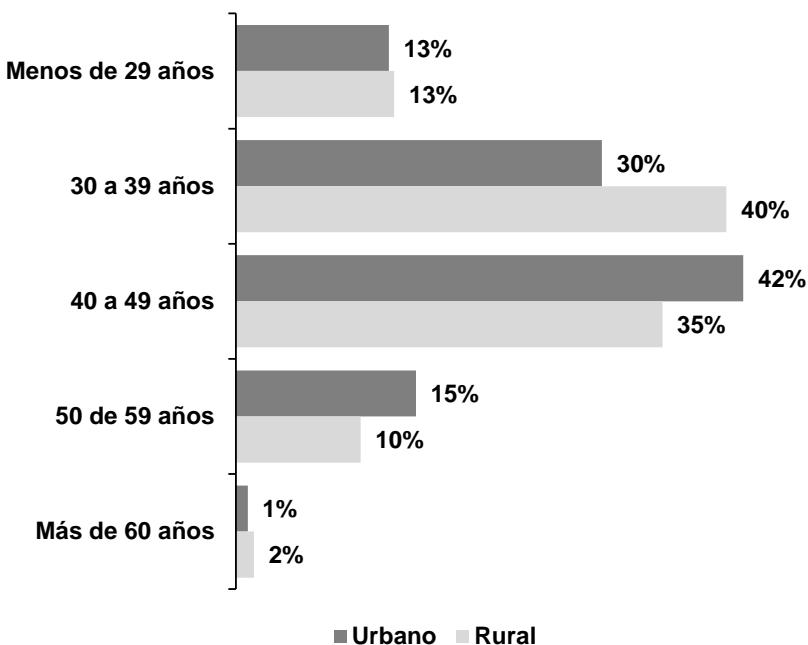
Gráfico 75. Distribución de docentes contratados según sexo
(% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

La edad promedio de los docentes contratados encuestados sigue también un patrón similar al encontrado en los docentes nombrados encuestados. Así, los docentes en IIEE urbanas tienen en promedio dos años más que los docentes en escuelas rurales (42 y 40 años, respectivamente). En el Gráfico 76 se muestran las distribuciones de edad según grupos etarios.

Gráfico 76. Distribución de docentes contratados según grupo etario
 (% de docentes)

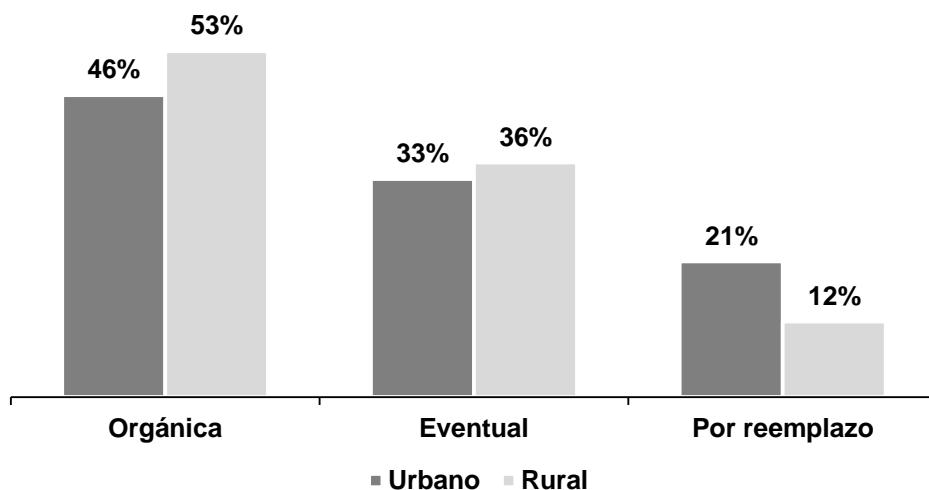


Elaboración: APOYO Consultoría.

Los docentes contratados pueden laborar en plazas clasificadas como orgánicas (en caso corresponda a plazas ofrecidas en el último concurso de nombramiento y no fueron cubiertas), eventuales (plazas de naturaleza temporal y que pueden no estar disponibles el siguiente año escolar) o en plazas por reemplazo del docente que originalmente las ocuparía.²⁶ En promedio, los docentes contratados encuestados se sitúan en mayor parte en plazas orgánicas, siendo los docentes en zonas rurales los que muestran una mayor participación en estas (ver Gráfico 77). En el caso opuesto, son los docentes en IIEE en zonas urbanas los que presentan una mayor proporción de la muestra en plazas por reemplazo.

²⁶ Se excluyen los docentes contratados por horas o por proyecto.

Gráfico 77. Distribución de docentes contratados según tipo de plaza
 (% de docentes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Un resumen de otras características de los docentes contratados encuestados es expuesto en la Figura 49. En promedio, el 40% de los docentes contratados en zonas rurales son la única persona que aporta al hogar, una proporción 11 puntos porcentuales mayor a la reportada por los docentes en zonas urbanas. Además, el 35% de los docentes en zonas urbanas realizan una actividad adicional para obtener ingreso, mientras solamente el 21% de los docentes en zonas rurales lo hacen, probablemente evidenciando menores oportunidades económicas en la zona. Lo cual indica que a no existe una relación evidente entre ser la única persona que aporta en el hogar y que se realice más de una actividad para obtener ingresos.

Asimismo, la diferencia en la prevalencia de los estudios de postgrado es significativa, habiendo una diferencia de 10 puntos porcentuales entre los docentes contratados en zonas urbanas y rurales.

A pesar de estas diferencias significativas, se evidencian algunas características similares entre los docentes contratados en zonas rurales y urbanas, entre ellas, se observa que, en promedio, los contratados de ambos grupos tienen la misma experiencia como docente en el sistema público (9 años). Además, la proporción que tiene una segunda carrera (entre 21% y 22%), y la proporción que estudio en un colegio público (entre 93% y 95%), es muy cercana entre los contratados de ambos ámbitos geográficos. En cuanto a las diferencias encontradas en el trabajo de campo y la ENDO 2021, la proporción de docentes que reportan tener una ocupación adicional es menor en la ENDO. En la encuesta nacional, el 22% de los docentes urbanos reporta tener una ocupación adicional, mientras que el 18% de los docentes contratados rurales reporta tenerla, esto a diferencia del 35% y 21% reportado en el trabajo de campo en este estudio.

Figura 49. Características de los docentes contratados encuestados

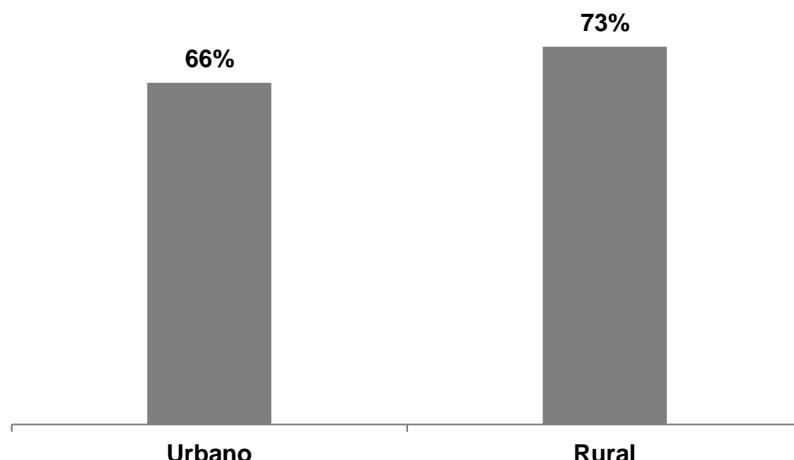
	Docentes contratados en zonas urbanas	Docentes contratados en zonas rurales
Años de experiencia en el sistema educativo público	9	9
Estudió o está estudiando otra carrera	22%	21%
Realizan una actividad adicional para obtener ingresos	35%	21%
Son la única persona que aporta al hogar	29%	40%
Estudió en un colegio público	93%	95%
Tuvo algún familiar docente cuando fue escolar	39%	36%
Tiene maestría o doctorado	41%	30%

Elaboración: APOYO Consultoría.

9.3.1 Motivación para estudiar educación

El 70% de los docentes contratados tuvo como primera opción estudiar educación, un porcentaje similar al de los docentes nombrados y superior al de los estudiantes encuestados. Así, hay una proporción ligeramente mayor de docentes contratados en zonas rurales (77%) que en zonas urbanas (66%) que tuvo como primera opción estudiar educación (ver Gráfico 78). Las principales carreras que los docentes contratados tenían como primera opción fueron ingeniería, derecho, administración y medicina. Cabe mencionar que no se evidenciaron diferencias significativas por sexo y ubicación geográfica.

Gráfico 78. Docentes contratados que tuvieron como primera opción estudiar educación
(% de docentes contratados)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Los principales motivadores para los docentes contratados en su decisión de decidir estudiar docencia, al igual que en el caso de estudiantes y docentes nombrados encuestados son (i) el hecho de poder influir en el desarrollo de niños y jóvenes y en poblaciones vulnerables, y (ii) el aspecto meritocrático de la carrera (ver Gráfico 79).

La exposición y experiencias a la carrera docente son también motivadores importantes para los docentes contratados encuestados. Para un 83% de los docentes contratados la experiencia en el colegio los motivó a seguir la carrera, siendo esta proporción ligeramente mayor en los docentes en zonas rurales. Por otro lado, el hecho de tener un familiar docente y seguir su ejemplo fue una motivación para el 75% de los docentes contratados en zonas rurales, siendo este el grupo con la mayor consideración por este factor de todas las submuestras encuestadas, mientras que el 62% de los docentes contratados en zonas urbanas tuvo el ejemplo de un familiar como un motivador importante para decidir estudiar docencia.

Es importante resaltar que el hecho de poder generar ingresos que luego les permitan a los docentes ejercer otra profesión es un aspecto importante para la mayoría de los docentes contratados, siendo esto relevante para el 55% de los docentes en zonas urbanas y el 59% de zonas rurales.

Gráfico 79. Docentes contratados que consideran que los siguientes aspectos fueron importantes para decidir estudiar docencia
(% de docentes contratados)



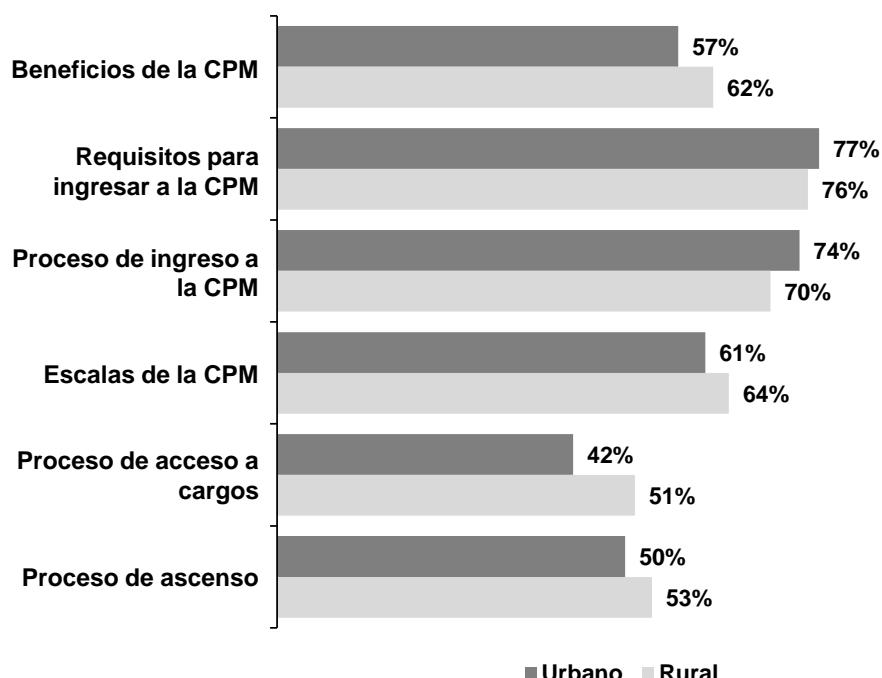
Nota: En una escala de 1 nada importante a 5 muy importante, se selecciona 4 y 5 como importante.
Elaboración: APOYO Consultoría.

9.3.2 Percepción de la Carrera Pública Magisterial

Se encuestó también a los docentes contratados sobre su percepción y conocimientos sobre la Carrera Pública Magisterial. Alrededor del 60% de los docentes contratados encuestados consideran que conocen los beneficios de la Carrera Pública Magisterial, siendo este porcentaje ligeramente mayor entre los docentes en zonas rurales (ver Gráfico 80).

Los docentes en zonas urbanas reportan tener un conocimiento ligeramente mayor sobre el proceso de nombramiento en la Carrera Pública Magisterial, con una diferencia de alrededor de 4 puntos porcentuales entre ambos grupos. Una proporción bastante menor que los docentes nombrados encuestados considera que conocen los procesos de ascenso y de acceso a cargos de la Carrera Pública Magisterial, en este último proceso, los docentes rurales reportan estar mejor informados que sus pares en escuelas urbanas (51% y 42% respectivamente).

Gráfico 80. Percepción del conocimiento de la Carrera Pública Magisterial
(% de docentes contratados que consideran conocer los siguientes aspectos)



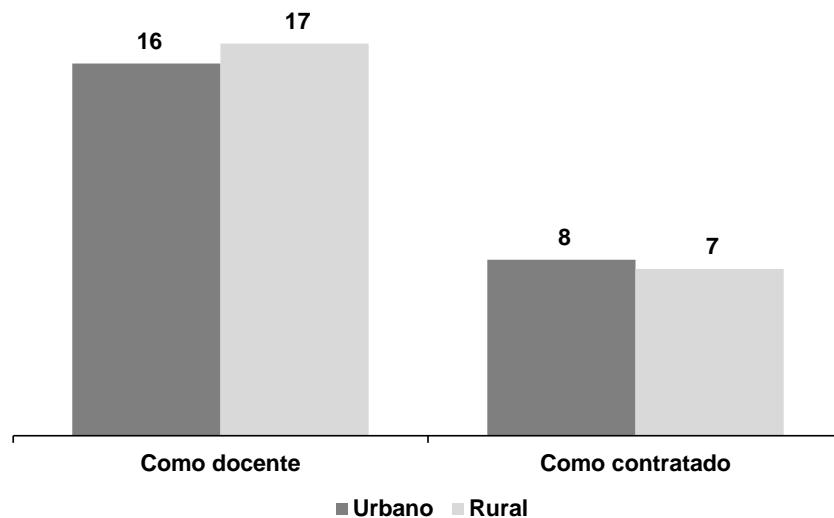
Nota: En una escala de 1 desconozco totalmente a 5 conozco completamente, se selecciona 4 y 5 como conozco satisfactoriamente.

Elaboración: APOYO Consultoría.

9.3.3 Percepción laboral futura e ingreso a la CPM

En cuanto a las expectativas laborales futuras de los docentes contratados encuestados, alrededor del 96% se encuentran interesados en obtener una plaza como docentes nombrados en los próximos 3 años. Los que no se encuentran interesados mencionan que el incremento salarial no es significativo y que el proceso de nombramiento es muy engorroso. El deseo de ingresar a la Carrera Pública Magisterial se refleja en el hecho que el tiempo que desean ejercer la docencia es mayor al tiempo que desean permanecer como docentes nombrados.

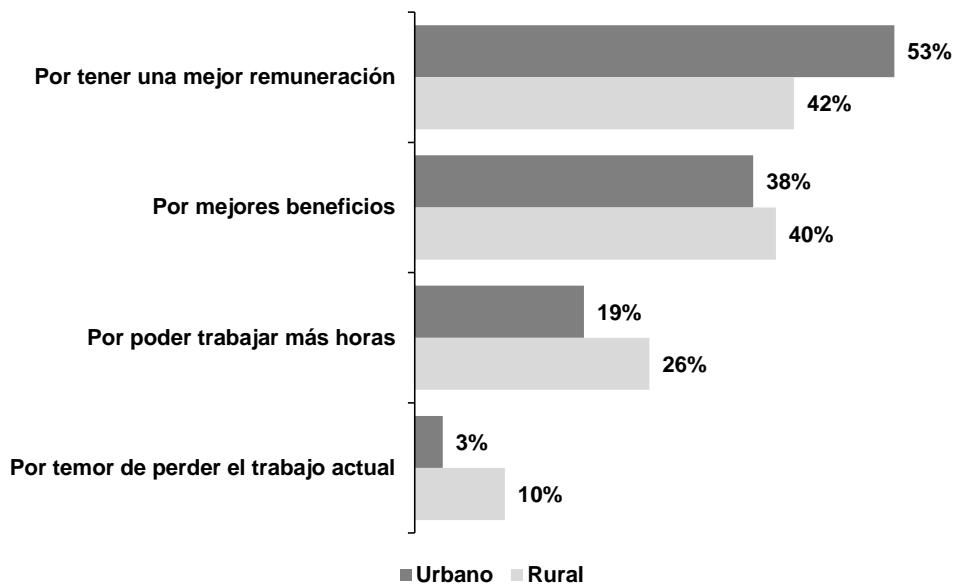
Gráfico 81. Tiempo que desean ejercer como docente y como contratado promedio (# años)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se identifica que el 11% y 13% de los docentes contratados de zona urbana y rural, respectivamente, han buscado otro trabajo en el último mes. Esto se debe principalmente a que desean tener una mejor remuneración y mayores beneficios (ver Gráfico 82/Gráfico 69).

Gráfico 82. Razones por las que los docentes contratados buscan otro trabajo (% de docentes contratados que buscan otro trabajo por esa razón)



Nota: Se construye el porcentaje sobre la base de los docentes que habían buscado otro trabajo en el último mes. Elaboración: APOYO Consultoría.

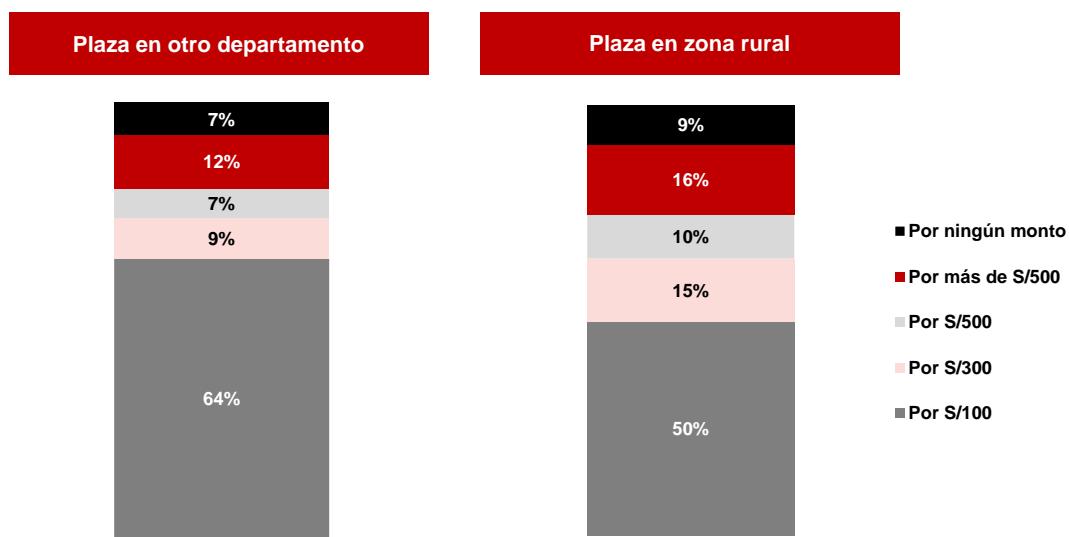
9.3.4 Disposición a trasladarse a otros contextos

Se realizaron preguntas sobre la disposición de los encuestados a desplazarse a una plaza en otro departamento o a una plaza rural. En ese sentido, se consultó a los docentes que actualmente laboran en una zona urbana si estarían dispuestos a desempeñarse como docente temporalmente (3 años) en una zona urbana de un departamento aledaño, o en una zona rural del mismo departamento a partir de un incremento salarial en su remuneración actual. Se consultó si estarían dispuestos a trasladarse por un aumento sobre su salario actual por (i) un incremento de 100 soles, (ii) un incremento salarial de 300 soles, o (iii) un incremento salarial de 500 soles. Para aquellos que no estuvieran dispuestos a trasladarse por ninguno de esos montos, se consultó un incremento salarial estimado por el cual estarían dispuestos a trasladarse, o si de lo contrario, no estarían dispuestos a trasladarse por ningún monto.

Los docentes contratados encuestados muestran una disposición considerable para trasladarse a una IE en otro departamento, con el 64% estando dispuesto a hacerlo por un incentivo adicional de S/ 100 mensuales y el 80% dispuesto a hacerlo por un monto igual o menor a S/ 500 (ver Gráfico 83). Para el 12% de docentes contratados que no se desplazaría a una otro departamento por S/ 500, el monto promedio que lograría trasladarlos sería de S/ 1,939.

Por otro lado, el 50% de los docentes estaría dispuesto a trasladarse a una zona rural por un incentivo adicional de S/ 100 mensuales y el 75% estaría dispuesto a hacerlo por un monto igual o menor a S/ 500. Para el 16% que no estaría dispuesto a movilizarse a otro departamento por S/ 500, sería necesario en promedio S/ 1,928 para lograr que se trasladen a una zona rural.

Gráfico 83. Disposición de docentes contratados a trasladarse según tipo de plaza
(% de docentes contratados que se desplazarían según incentivo)



Nota: 1/ Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. 2/ Los montos adicionales aumentaron progresivamente con respuestas negativas al desplazamiento.

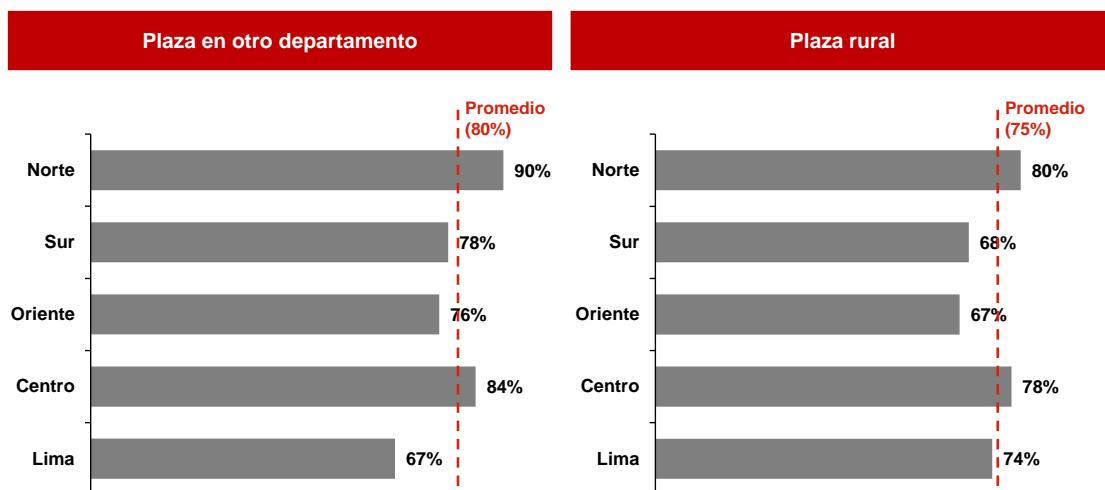
Elaboración: APOYO Consultoría.

De manera general, la predisposición de trasladarse de los docentes contratados encuestados es mayor que la del grupo de docentes nombrados entrevistados (ver

Gráfico 84). En general, los docentes contratados en el norte y centro del país son los que muestran una mayor predisposición por trasladarse a una plaza en otro departamento o a una localidad rural por incrementos salariales menores o iguales a S/ 500. El 90% de los docentes contratados en el norte del país estaría dispuesto a trasladarse a una plaza en otro departamento, mientras que el 80% de este mismo grupo estaría dispuesto a ir a una plaza rural. Los docentes en el oriente y sur del país son los que menor disposición tienen de trasladarse a una plaza rural por los incrementos salariales menores a S/ 500, con el 67% y 68% estando dispuestos respectivamente. Finalmente, los docentes en Lima tienen el menor deseo de trasladarse a otro departamento (67%), pero tienen una predisposición de trasladarse a una localidad rural casi igual al promedio de los docentes encuestados (74%).

Gráfico 84. Disposición de docentes contratados a trasladarse temporalmente según tipo de plaza y macrorregión

(% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal por S/ 100, S/ 300 o S/ 500 según tipo de plaza y macrorregión)



Nota: Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. Elaboración: APOYO Consultoría.

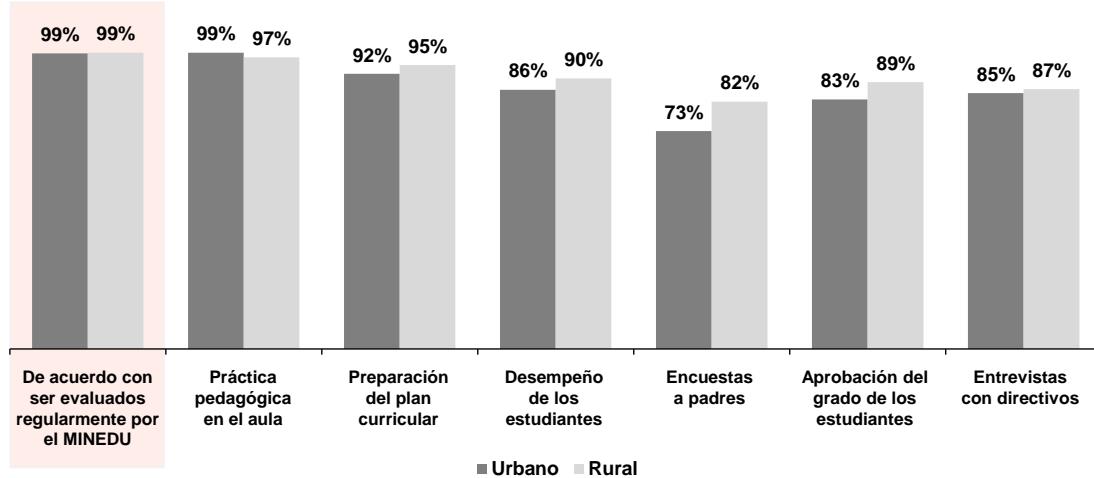
De estos resultados se observa una mayor disposición por parte de los contratados de trasladarse, tanto a otro departamento como a una plaza rural, que los docentes nombrados. Sin embargo, al igual que en el caso de docentes nombrados, la disposición para trasladarse a una plaza rural está sujeto a un incentivo mayor. Además, los docentes contratados encuestados en general tienen una mayor disposición a trasladarse que los docentes nombrados encuestados, tanto a plazas en otro departamento como a plazas en localidades rurales.

9.3.5 Evaluaciones de desempeño

Los docentes contratados encuestados muestran una aceptación casi total a ser examinados a través de evaluaciones de desempeño realizadas por el MINEDU (ver Gráfico 85). El 67% de los docentes contratados encuestados expresa que las evaluaciones deberían hacerse de forma anual, mientras que 22% estaría de acuerdo con evaluaciones cada 3 años y el 8% cada 5 años. De manera similar a los docentes nombrados encuestados, las encuestas a padres son el componente con menor aceptación a ser incluido en las evaluaciones de desempeño. En esta línea, los docentes rurales tienen una aceptación de este componente 9 puntos porcentuales superior a los

docentes en zonas urbanas, y los más del 70% de los docentes están de acuerdo con su inclusión en las pruebas.

Gráfico 85. Percepción de los docentes contratados acerca de las evaluaciones de desempeño y de los componentes que se deben incorporar
(% de docentes contratados que se encuentran de acuerdo con que los siguientes componentes se encuentren en las evaluaciones de desempeño)



Elaboración: APOYO Consultoría.

9.4 Balance trabajo de campo cuantitativo

A modo de balance con respecto a la información cuantitativa recopilada, se pueden identificar algunos hallazgos relevantes con relación a los docentes nombrados y contratados:

En primer lugar, en cuanto a la **vocación para realizar la carrera de docencia**, se identifica que existe un alto nivel de vocación, aunque existe un porcentaje de docentes y estudiantes que quería estudiar o ha estudiado otra carrera. Como se apreció en el documento, alrededor del 55% de estudiantes consideró la carrera de educación como primera opción. Este porcentaje asciende a alrededor de 70% en el caso de docentes.

En segundo lugar, las **perspectivas sobre la formación académica recibida** son diversas. En el caso de los estudiantes, la postura es más optimista respecto de los componentes incluidos en su formación académica. Sin embargo, en el caso de docentes contratados y docentes nombrados la perspectiva es ligeramente más negativa. Esto se debe probablemente debido a la mayor experiencia en el ejercicio de la docencia, y la lejanía en términos temporales y conceptuales de los contenidos durante su época de estudios y el currículo y métodos pedagógicos actuales.

En tercer lugar, se ha podido identificar que el **nivel de conocimiento de la CPM** es relativamente bajo. Esto era esperado en el caso de los estudiantes de educación, dada la baja exposición al contexto de la CPM y sus procedimientos. Sin embargo, en cuanto a los docentes nombrados el nivel de conocimiento gira alrededor del 70% en todas las categorías consultadas (beneficios, requisitos, procedimientos, etc.), mientras que para contratados la proporción es de alrededor del 60% y 70%.

En cuarto lugar, se aprecia que un porcentaje relevante **ha buscado otro trabajo** en el período de recolección de información. Este porcentaje gira alrededor del 20% en el caso de docentes nombrados, y alrededor del 10% en el caso de docentes contratados. Ello podría dar cuenta de la insuficiencia de recursos recibidos en el puesto como docentes, para cumplir con sus necesidades o responsabilidades a nivel personal y familiar. En ambos casos, la búsqueda de un trabajo con mejor remuneración es la principal razón por la cual los docentes han buscado otro trabajo.

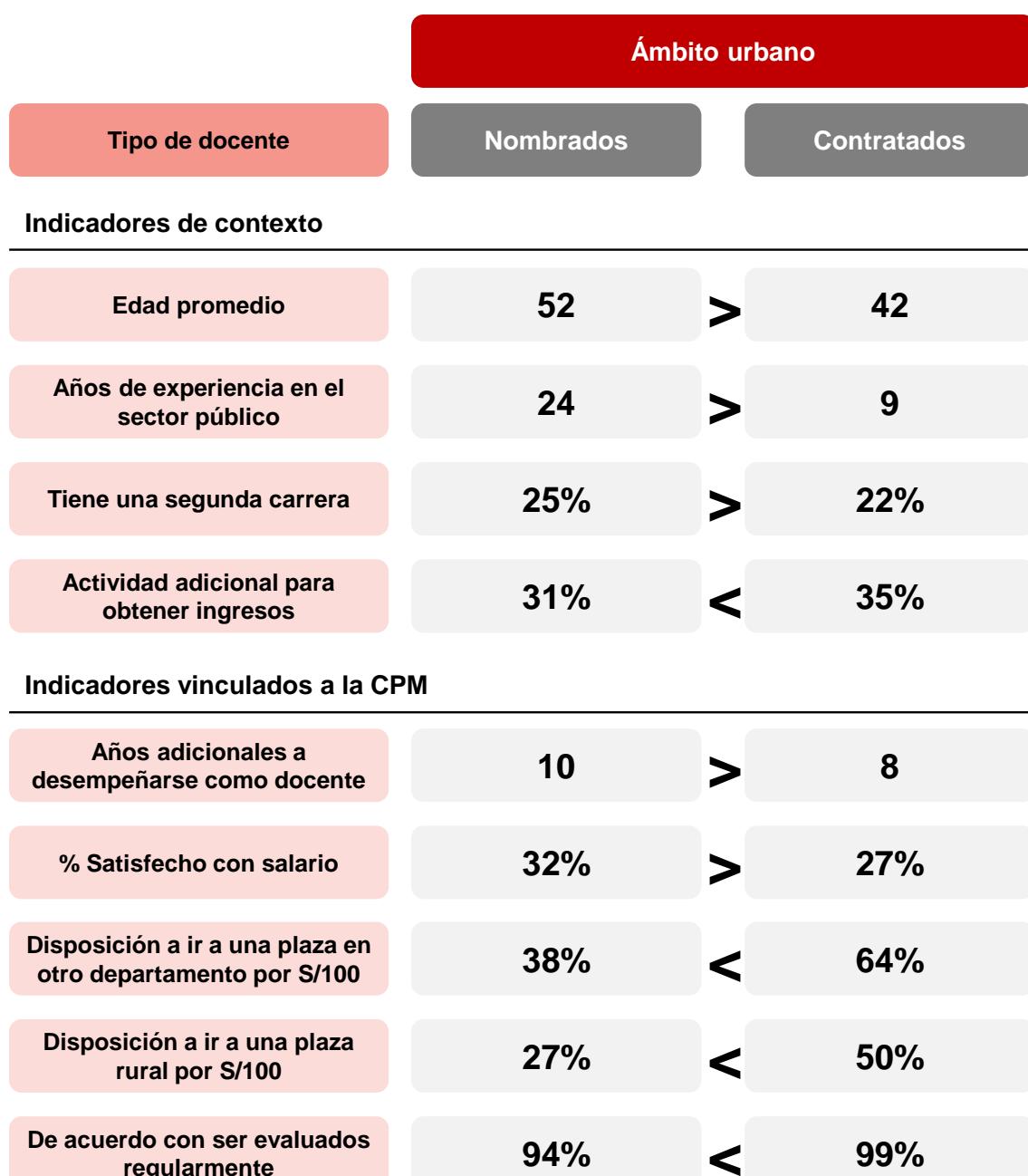
En quinto lugar, se ha evidenciado que existe una **alta disposición por parte de los actores entrevistados por trasladarse** temporalmente a puestos de trabajo de docencia en zonas rurales o en otros departamentos, por un incremento salarial. Las razones por las cuales normalmente no se moverían a otra plaza son por la lejanía y los costos de desplazamiento e instalación.

En sexto lugar, contrariamente a la hipótesis planteada, los actores de la Carrera encuestados (estudiantes, docentes nombrados y docentes contratados) están a favor de **evaluaciones de desempeño** ejercidas por el MINEDU. Sin embargo, valoraría con mayor proporción que estas se realicen cada 3 años. Sobre los aspectos que deberían ser incluidos como parte de la evaluación de desempeño, las encuestas a padres de familia son el componente con menor nivel de aceptación de parte de los docentes encuestados.

Finalmente, es necesario considerar algunas diferencias significativas entre poblaciones objetivo del estudio cuantitativo. Por ejemplo, en el ámbito urbano (ver Figura 50):

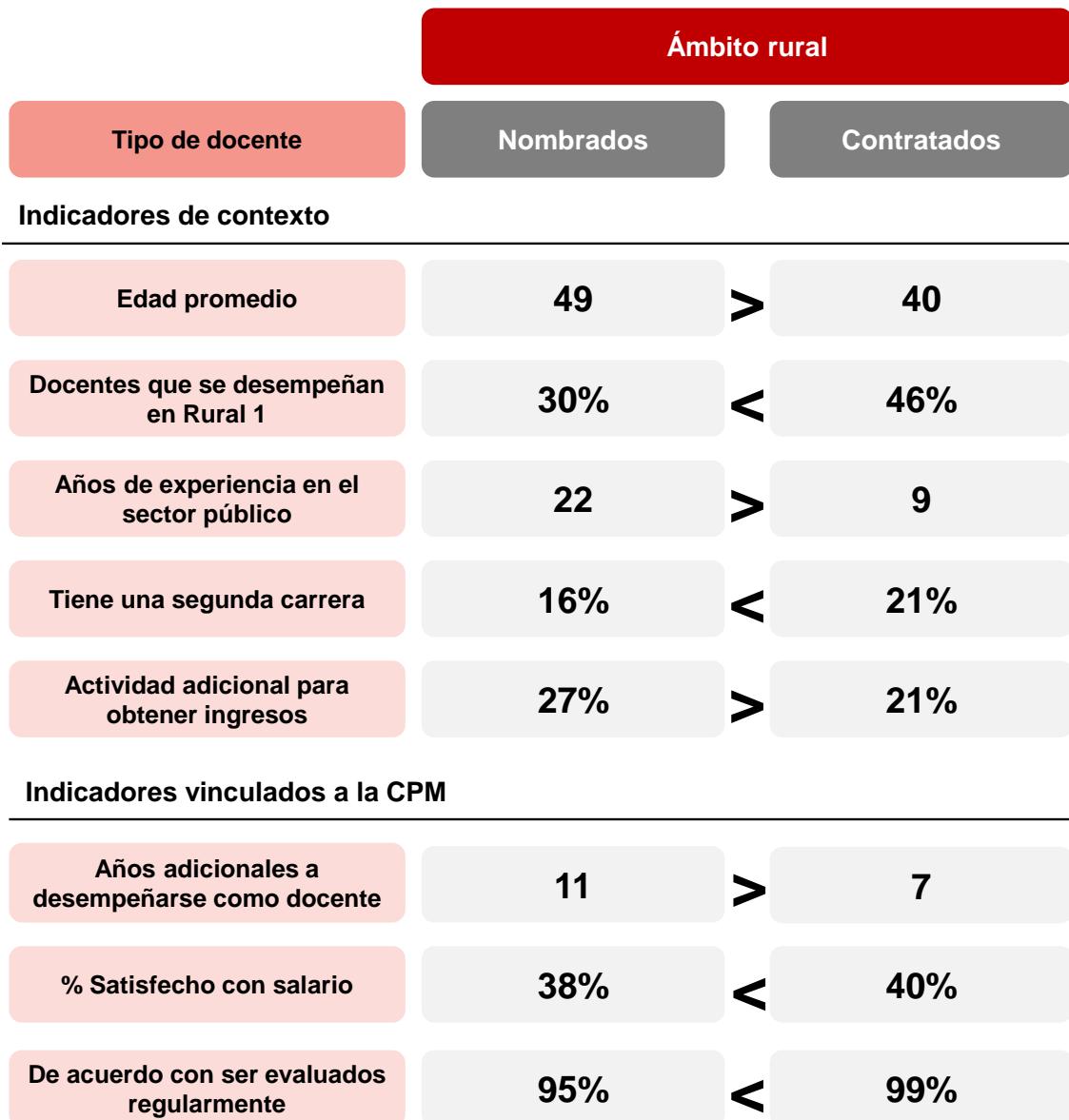
- En el ámbito urbano, la edad promedio del docente nombrado es de 52 años, 10 años superior al promedio de edad de docentes contratados.
- El tiempo de experiencia en el sector público para docentes nombrados es significativamente mayor (24 años) que el caso de docentes contratados (9 años).
- La disposición a trasladarse a un departamento distinto o a una plaza rural es significativamente mayor en el caso de docentes contratados, en comparación con docentes nombrados.

Figura 50. Comparación entre características de docentes nombrados y contratados en el ámbito urbano



En el caso del ámbito rural, la situación es similar. La edad promedio es superior en docentes nombrados en comparación a docentes contratados, así como el número de años de experiencia. A pesar de ello, en ambos grupos la proporción de docentes que tiene una segunda carrera, o una actividad adicional para conseguir ingresos gira alrededor del 20 al 25% (ver Figura 51).

Figura 51. Comparación entre características de docentes nombrados y contratados en el ámbito rural



Elaboración: APOYO Consultoría

Asimismo, se identifican algunos resultados interesantes en cuanto a la motivación de los estudiantes y docentes en estudiar educación.

En primer lugar, se observa que para los docentes la elección de estudiar educación era más clara que para los estudiantes que están estudiando esa carrera actualmente. Esto se observa ya que entre el 68% y 70% de los docentes consideran que estudiar educación fue su primera opción, mientras que solo el 55% de los estudiantes está de acuerdo con esa afirmación. Esta diferencia se puede dar debido al mayor abanico de

opciones disponibles a los estudiantes actualmente, o a cambios en el prestigio de la carrera en los últimos años. Por otro lado, este cambio en la preferencia por la carrera podría ser una razón por la cual los estudiantes de educación que no tienen como primera opción la carrera termine no ejerciendo la docencia.

Respecto de la motivación para estudiar esta carrera, existe un amplio consenso entre los actores para las dos razones más comunes: (i) el influir en el desarrollo de niños, jóvenes y poblaciones vulnerables, y (ii) la posibilidad de incursionar en una carrera basada en mérito. Las siguientes razones más populares varían en función al actor encuestado. Para los estudiantes esta es la posibilidad de acceder a cargos directivos, mientras que para docentes es que la experiencia en el colegio los motivó e impulsó a estudiar docencia. El detalle se puede observar en la Figura 52.

Figura 52. Comparación de la motivación de los actores para estudiar docencia

	Estudiantes	Docentes nombrados	Docentes contratados
Actores que consideran que estudiar educación fue su primera alternativa	55%	68%	70%
Razones por las que estudiaron educación			
Me permite influir en el desarrollo de niños, jóvenes y poblaciones vulnerables	1 100%	1 93%	1 97%
Me ofrece una carrera basada en mérito	2 87%	2 86%	2 85%
Me ofrece un ingreso estable	4 77%	3 80%	4 76%
Me ofrece la posibilidad de acceder a un cargo directivo	3 78%	5 75%	5 70%
Quiero seguir el ejemplo de un familiar	7 56%	6 62%	6 69%
Mi experiencia en el colegio me motivó	4 77%	3 80%	3 84%
Me gustaría generar ingresos que me permitan estudiar otra carrera	6 62%	7 44%	7 57%

Nota: Los porcentajes expresados en la tabla representan un promedio simple de las tasas de las subpoblaciones de cada actor (institutos y universidades para el caso de estudiantes, y urbano y rural para el de docentes). Elaboración: APOYO Consultoría

10. BALANCE DE HALLAZGOS DEL ESTUDIO

A partir de la revisión y recopilación de evidencia, siendo esta (i) información estadística sobre la implementación de la Reforma Magisterial, (ii) literatura y revisión de evidencia empírica, (iii) encuestas a actores de la CPM, y (iv) grupos focales con actores de la CPM, se identifican siete ejes temáticas o grupos de incentivos orientados a fortalecer la atracción, retención e incremento del desempeño de los docentes y, como consecuencia, de los estudiantes. (ver Figura 53)

Figura 53. Ejes temáticos



Elaboración: APOYO Consultoría

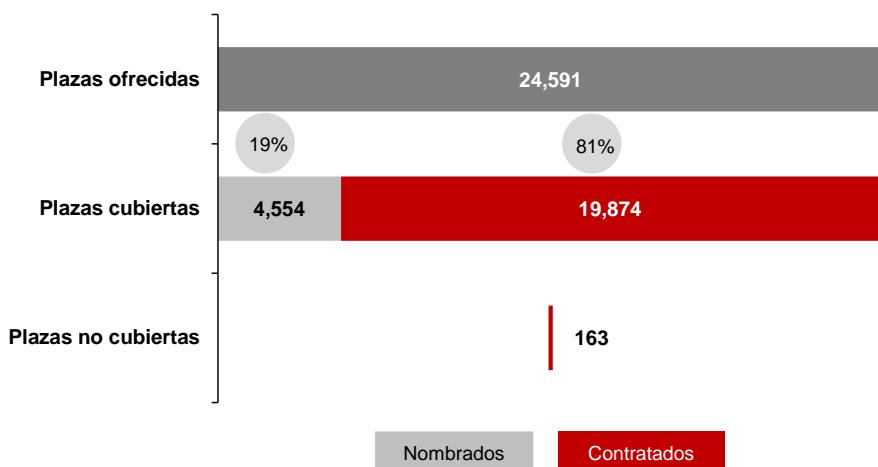
10.1 Estructura de la CPM y escalas magisteriales

La Reforma tiene como uno de sus principios promover el mérito y las habilidades de los docentes en la Carrera Pública Magisterial. Por ello, cuenta con (i) un proceso de evaluación para el ingreso a esta y (ii) una estructura basada en ocho escalas magisteriales que permiten el crecimiento progresivo a lo largo de ella.

En cuanto al **ingreso a la CPM**, la Reforma Magisterial plantea como objetivo garantizar capacidades mínimas de los docentes que van a ingresar al sistema de docencia pública y, como retribución, se les brinda los beneficios enmarcados en ella (estabilidad laboral, entre ellos), y la posibilidad de incrementarlos a partir del crecimiento dentro de las escalas magisteriales (principalmente las remuneraciones).

Sin embargo, en la práctica se observa que la tasa de cobertura de plazas por docentes nombrados es baja. Solo aproximadamente el 29% de las plazas ofrecidas en los últimos años han sido cubiertas por nombrados. De hecho, en el 2019, esta cifra ascendió a 19% (ver Gráfico 86), mientras que el resto es ocupado por docentes contratados, es decir, docentes que no han superado satisfactoriamente el proceso de ingreso a la CPM. Cabe mencionar que esta tasa de no ocupación se incrementa en plazas de difícil cobertura (p.e. 9% en IIEE unidocente y Polidocente multigrado, 17% en las IIEE más rurales, 16% en zona de frontera). Con ello es posible advertir que no se estaría cumpliendo con el objetivo establecido del nombramiento.

Gráfico 86. Cobertura de las plazas por tipo de docente, 2019



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

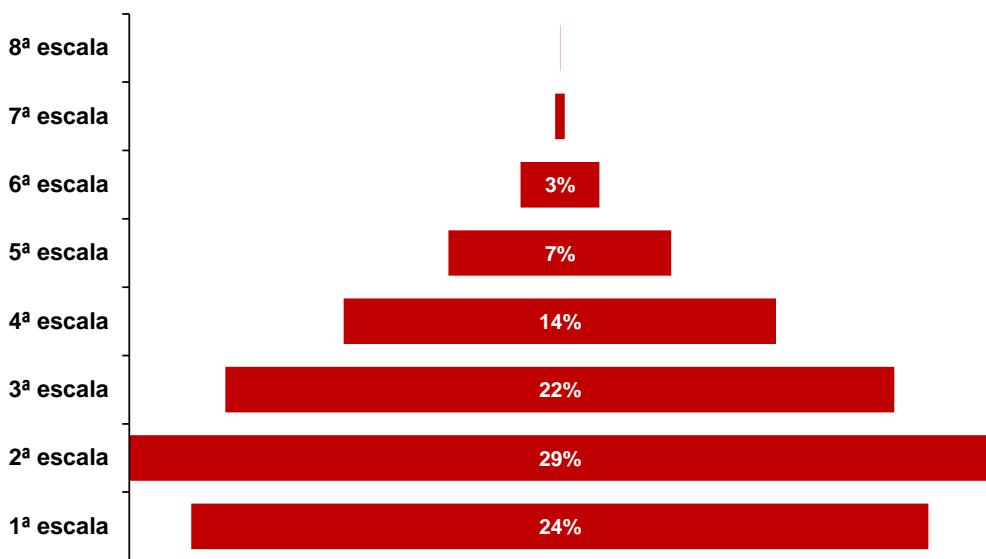
En primer lugar, esto se debe a la baja tasa de aprobación de la evaluación de ingreso a la CPM, ya que solo alrededor del 11% de postulantes superan la PUN y a 4% se les es asignada una plaza entre el año 2015 y 2019. Detrás de la baja aprobación, además del bajo nivel formativo de los docentes se encuentra la baja motivación para prepararse para ella. No solamente perciben la evaluación como tediosa y compleja, sino que no perciben beneficios concretos en el corto plazo, al tener una alternativa como la contratación que, en la práctica, tiene beneficios similares al nombramiento en las primeras escalas.²⁷ Esta problemática se explorará individualmente al ser un eje de gran relevancia.

Por otro lado, en cuanto a la propuesta de escalas magisteriales definidas en el marco de la Reforma, se identifica que, si bien conceptualmente es razonable contar con una estructura meritocrática, no se ha identificado evidencia técnica que permita sustentar la estructura y número de escalas actual, así como los incentivos ofrecidos en cada una de las escalas. Asimismo, no se ha identificado el objetivo respecto del número de docentes óptimos en cada una de las escalas, por ejemplo, si se tiene como objetivo tener una estructura piramidal.

Al considerar únicamente a los docentes nombrados y su distribución en la CPM, se puede observar que la mayor cantidad de docentes nombrados se encuentra en las primeras escalas, concentrándose entre la 1era, 2da y 3era escala alrededor del 75%, lo cual constituye una estructura similar a la de una pirámide. A consecuencia de ello, se prevé que un gran número de docentes vea estancados sus beneficios.

²⁷ De acuerdo con los hallazgos del trabajo de campo, se puede afirmar que además de no tener acceso a los concursos de ascenso, la diferencia más importante entre los docentes contratados y nombrados es la estabilidad laboral. Aunque la estabilidad es un componente de la Carrera Pública Magisterial valorado por los docentes, podría darse el caso que no haya una diferenciación significativa entre ser contratado o nombrado para algunos docentes. Especialmente en un contexto en el que un gran número de las plazas son cubiertas por docentes contratados, el nombramiento puede no diferenciarse de manera suficientemente atractiva de la contratación para incentivar la obtención de buenos resultados en la PUN de ingreso, o incluso habiendo aprobado la PUN, para tener la voluntad de optar por una plaza de nombramiento.

Gráfico 87. Distribución de los docentes nombrados por escalas



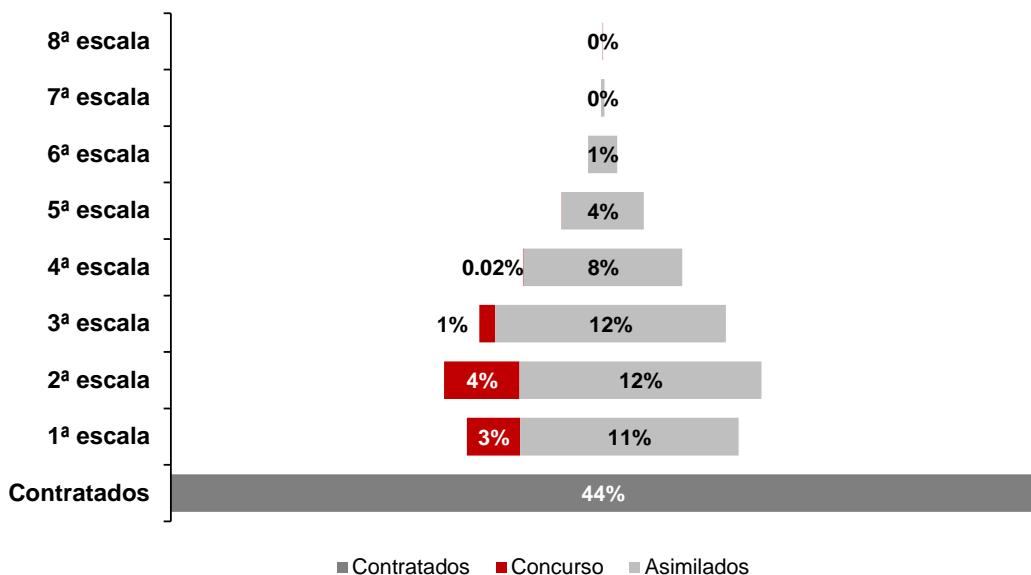
Nota: Los porcentajes de las 7^a y 8^a escala no son reportados, en ambos casos estos son menores al 1%.

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Es importante tomar en cuenta que las oportunidades de ascenso han existido, si bien de forma limitada, para la mayor parte de los docentes de la Carrera Pública Magisterial ingresantes por concurso. Por el tiempo de permanencia obligatorio en cada escala, solamente los docentes ingresantes en el concurso 2015 han tenido la posibilidad de rendir pruebas de ascenso en el marco de la Reforma en los concursos de ascenso. Sin embargo, la mayor parte (cerca del 87%) de los docentes nombrados han ingresado a la Carrera Pública Magisterial por medio de leyes anteriores, por lo que sí han tenido tanto la oportunidad de reubicarse en otras escalas como de rendir las pruebas en los concursos de ascenso.

Complementariamente, es importante recordar que, para una proporción no menor de los docentes del sistema público de educación, el ascenso a través de la Carrera Pública Magisterial no es aún una opción. Como se puede observar en el Gráfico 88, el 44% de los docentes en el sector público laboran como contratados, mientras que los docentes nombrados, con acceso a ascender en la Carrera Pública Magisterial provienen mayoritariamente de leyes anteriores.

Gráfico 88. Distribución de docentes en el sector público según escala y relación con la Carrera Pública Magisterial
 (% de docentes, 2021)

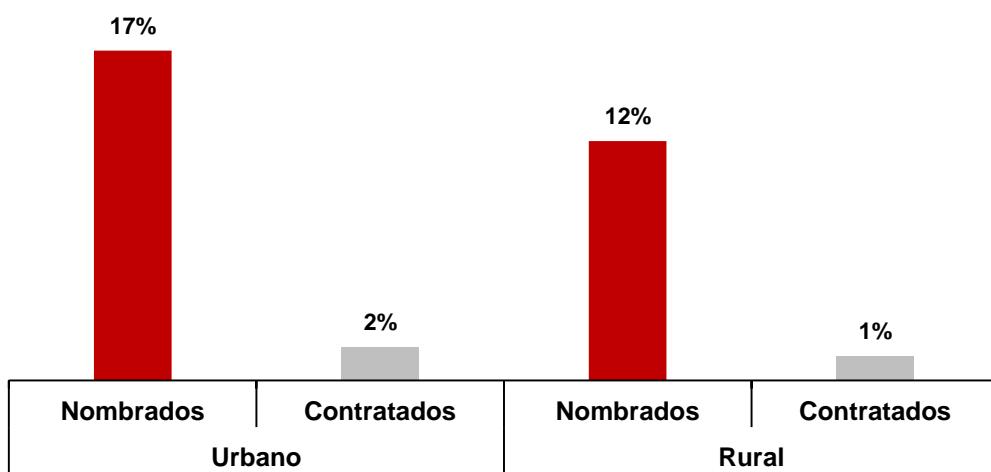


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Cabe mencionar que esta distribución podría verse afectada en los próximos años debido a que hay un grupo, no menor, de docentes que están próximos a jubilarse en los siguientes 5 años. Tal como se observa en el Gráfico 89, la proporción de docentes nombrados que están próximos a jubilarse es significativamente mayor al de docentes contratados, lo cual generará una brecha tanto de docentes nombrados como de docentes en general.

Gráfico 89. Porcentaje de docentes próximos a jubilarse por ruralidad y estado en la Carrera Pública Magisterial

(% de docentes respecto del total por ruralidad y estado en la CPM, 2020)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

De igual manera, tomando en cuenta que los requisitos para pasar entre escala y escala son contar con un tiempo mínimo de permanencia en cada una de ellas y superar una prueba de ascenso, preliminarmente se identifican dos hipótesis por las cuales se evidencia la concentración de docentes en las escalas más bajas: (i) indiferencia de los

docentes por progresar dentro de la CPM por elección propia, e (ii) imposibilidad de hacerlo al no superar la prueba de ascenso.

Con relación a la primera de ellas, se explora en las encuestas la posibilidad de que los docentes no tengan conocimiento acerca de las escalas de la CPM y que no tengan interés en participar de los concursos de ascenso; sin embargo, se observa que un alto porcentaje de docentes nombrados consideran que tienen amplio conocimiento de ellos (80%) y que la gran mayoría tiene la intención de participar en un concurso de ascenso en el corto plazo (93%).

Esta percepción es igualmente identificada en los grupos focales a docentes, donde los docentes nombrados mostraron motivación por seguir creciendo y subiendo de escala. Cabe mencionar que se evidencia en mayor medida por docentes de la 1era escala que de la 2da, por lo que puede ser que esta motivación se vaya deteriorando conforme se va avanzando en la carrera, por factores aislados como el tiempo que los docentes esperan ejercer la docencia. Cabe mencionar que este hecho se observa en la distribución actual de los docentes nombrados, en la cual la masa crece hacia la 2da escala, pero empieza a decrecer rápidamente.

Al explorarse la segunda hipótesis (la imposibilidad de lograr el ascenso al obtener resultados no satisfactorios), se observa que solo alrededor del 20% de postulantes aprueban la evaluación al año. Por ello, se analizará independientemente la evidencia alrededor de las pruebas de ascenso como eje temático en sí mismo.

Por otro lado, se realiza una breve y no exhaustiva exploración de otras estructuras de la carrera pública docente en otros países de la región. En ella, se identifica el caso chileno, donde se observa menor flexibilidad por ingresar a la carrera y crecer dentro de ella, al tener los docentes ingreso directo y progresión obligatoria en los primeros escalones. Casos como estos son relevantes de estudiar –a nivel de prácticas y lecciones aprendidas– con el fin de optimizar el sistema meritocrático peruano.

10.2 RIM e índices porcentuales

A julio del 2022, la RIM establecida es S/ 2,500, correspondiente al salario de docentes contratado y nombrado de 1era escala con una jornada laboral de 30 horas. Para calcular el salario mensual de docentes nombrados de escalas superiores, se multiplica por un índice porcentual específico a cada escala.

Conforme se va aumentando de escala, el índice porcentual se incrementa, específicamente entre 10 y 25 puntos porcentuales (pp) entre una escala y la siguiente (ver Figura 54). Se observa que en las primeras escalas el incremento del índice porcentual es de 10 pp (de la 1era a la 4ta), mientras que en escalas superiores los incrementos son mayores (entre 20 y 25 pp). Cabe mencionar que no se ha identificado que se ha realizado un análisis económico/técnico para determinar la pertinencia de los niveles actuales de la RIM y de los índices porcentuales.

Esto puede generar implicancias en la percepción de los docentes más jóvenes o en menores escalas alrededor de algunos focos importantes de la Reforma. Debido a que no perciben un incremento salarial sustancial en las primeras etapas de su carrera (mínimo 10 años en la CPM), el incentivo de los docentes a participar de los concursos de nombramiento y de ascenso se ven reducidos.

Además, esto cobra mayor relevancia debido a que la literatura evidencia que el mayor impacto en la retención de docentes debido a incrementos salariales se da en los primeros y últimos años de la carrera (Kelly, 2004). En el caso peruano, no se evidencian incrementos importantes en los primeros años, y no existen muchos docentes que lleguen a las últimas escalas o mayores salarios, por lo cual no se está aprovechando la estructura de las escalas magisteriales como un incentivo de retención.

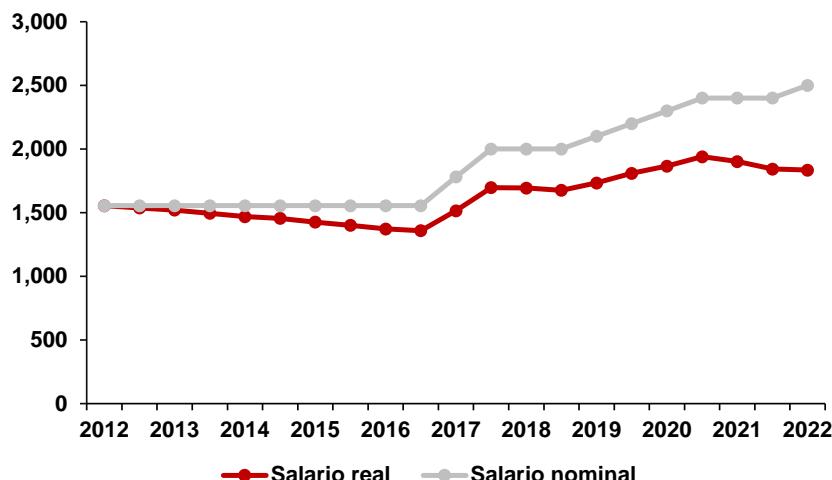
Figura 54. Remuneración Íntegra Mensual (RIM) por escala magisterial y jornada laboral

Escala Magisterial	Índice porcentual original	Índice porcentual vigente	30 horas	40 horas
1^a escala	100%	100%	S/2,500.20	S/3,333.60
2^a escala	110%	110%	S/2,750.22	S/3,666.96
3^a escala	125%	120%	S/3,000.24	S/4,000.32
4^a escala	140%	130%	S/3,250.26	S/4,333.68
5^a escala	170%	150%	S/3,750.30	S/5,000.40
6^a escala	200%	175%	S/4,374.35	S/5,833.80
7^a escala	230%	190%	S/4,750.38	S/6,333.84
8^a escala	260%	210%	S/5,250.42	S/7,000.56

Nota: Índices porcentuales fueron modificados el 2017 a través de la Ley N° 30541. Los montos de RIM expuestos se refieren a la reglamentación vigente a diciembre del 2021 y están redondeados al sol entero más cercano. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Respecto de cómo ha evolucionado la RIM durante su periodo de vigencia, se puede observar que en términos nominales ha aumentado progresivamente a partir del 2017, constituyendo un incremento anual promedio de 61% entre el 2012-2022. Sin embargo, al observar la evolución de los salarios en términos reales se identifica un crecimiento sustancialmente menor, específicamente de 18%. Por ello, es posible que los docentes no perciban su incremento remunerativo como importante, debido a que, en términos reales, no sienten el impacto de este aumento.

Gráfico 90. Evolución de la RIM en términos reales y nominales



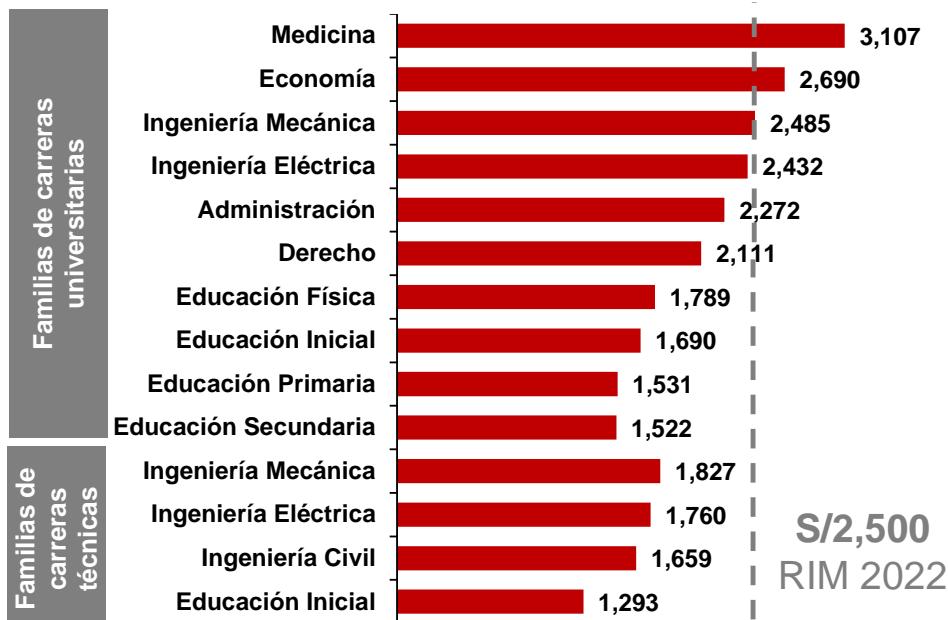
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de las encuestas realizadas, se evidencia que esta interpretación puede ser la adecuada. Solo 32% y 38% de los docentes nombrados en el ámbito urbano y rural, respectivamente, se encuentran satisfechos con sus salarios, es decir, que existe una alta insatisfacción por los salarios recibidos actualmente. La diferencia entre la magnitud de estas cifras puede deberse a diversos factores como que se observa una ventaja comparativa en función a otros salarios de la zona o que es más común que los docentes realicen actividades complementarias que le permiten tener ingresos extra, por lo que, en agregado, no perciben una falta de salario.

Con el objetivo de identificar si esta insatisfacción proviene de una percepción de que los salarios docentes enmarcados en la Reforma son poco competitivos, se realiza una comparación entre los salarios de otros individuos a nivel nacional.

En primer lugar, se realiza una comparación utilizando la información del portal Ponte en Carrera sobre el atractivo de las remuneraciones de la Carrera Pública Magisterial. El Gráfico 91 muestra una comparación entre la RIM 2022 y los salarios de entradas para familias de carreras seleccionadas registradas en la fuente mencionada. De las familias de carreras seleccionadas para los estudiantes universitarios, solamente los estudiantes de familias como medicina y economía cuentan con salarios promedio superiores a S/ 2,500. Tomando en cuenta la totalidad de las familias de carreras universitarias, la RIM en la primera escala es superior al 84% de estas. En el caso de los estudiantes de institutos, se puede observar que la RIM es superior al promedio de salario de entrada para todas las familias de carreras seleccionadas y registradas por el portal.

Gráfico 91. Salario de entrada para egresados de educación superior, según familias de carreras seleccionadas
(S/ mensuales)



Nota: La información se presenta a nivel de familias de carreras técnicas y universitarias, según el "Clasificador de Carreras de Educación Superior y Técnico Productivas, 2014" del INEI.

Los salarios estimados por Ponte en Carrera corresponden a los ingresos mensuales totales y no se especifica la cantidad de horas trabajadas.

Fuente: Ponte en Carrera. Elaboración: APOYO Consultoría.

Es relevante resaltar que la RIM es superior a los salarios de entrada para estudiantes de educación en todos los niveles. Esto puede deberse a los diferenciales que hay entre los salarios en los sistemas de educación públicos y privados: los salarios en IIEE privadas son considerablemente inferiores a los ofrecidos en la Carrera Pública Magisterial. Esto complejiza aún más la tarea de revalorizar la carrera de educación debido a que una parte no menor de la fuerza laboral docente trabaja con sueldos muy inferiores a los ofrecidos en la Carrera Pública Magisterial y el nivel de estos no es directamente influenciable en las políticas educativas públicas.

Adicionalmente, al ser la docencia en el sector público un empleo formal, se busca comparar el salario con otros empleados formales. Por ello, se contrasta el salario docente enmarcado en la Reforma con el salario mensual formal promedio del sector privado publicado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En el 2021, este asciende a S/ 2,510 (MTPE, 2021), lo cual lo mantiene en niveles cercanos al salario de docentes contratados y nombrados en la escala 1.

De manera complementaria, se explora como fuente de información a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2021) que permite realizar una mayor cantidad de cortes en función a información de ingresos. Es relevante mencionar que esta posee una gran limitación ya que el ingreso es autorreportado por los encuestados, lo cual puede llevar a imprecisiones debido a la sensibilidad del tema, que puede llevar a los encuestados a sesgar resultados a nivel de ingresos.

Al utilizar la ENAHO, se observa que el salario nominal de un docente contratado o nombrado de 1era escala es superior al promedio de individuos con el mismo nivel

educativo mínimo, es decir, con educación no universitaria completa y universitaria completa (ver Gráfico 92). Además, se observa que, a un nivel educativo mayor, de maestría o doctorado, se reciben en promedio ingresos significativamente mayores a la RIM del 2022.

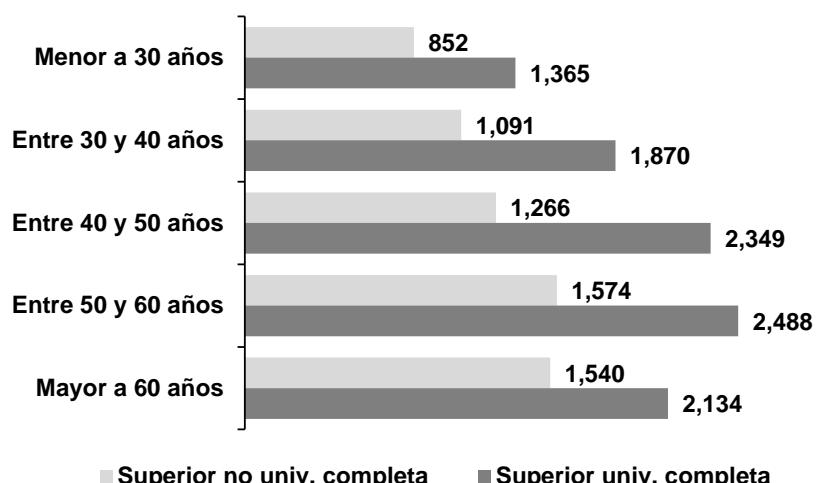
Gráfico 92. Salario nominal según nivel educativo



Nota: Homogenizada a 30 horas laborales a la semana. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2021). Elaboración: APOYO Consultoría

Debido a que el nivel salarial guarda una relación con la progresión profesional y, por ende, con la edad, se considera pertinente aislar este efecto ya que la edad de los docentes no se distribuye equitativamente, teniendo una edad promedio de alrededor de 50 años. En relación con lo mencionado, se observa que el salario promedio de individuos con el mismo nivel de educación mínimo que poseen entre 40 y 60 años se mantiene por niveles menores, aunque cercanos, a la RIM del 2022 (ver Gráfico 93).

Gráfico 93. Salario nominal según rango etario y nivel educativo



Nota: Homogenizada a 30 horas laborales a la semana. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2021). Elaboración: APOYO Consultoría

Teniendo en cuenta la evidencia mencionada, no se identifica que otros salarios comparables tengan una ventaja comparativa clara con relación a los salarios de los

docentes enmarcados en la Reforma. Cabe mencionar que a pesar de construirse el salario promedio de una jornada laboral de 30 horas semanales para que sea homogéneo con el salario recibido por un docente, lo común es que en otras profesiones se trabaje cerca de 40 horas a la semana. Por ello, si no se tiene un trabajo adicional, el salario mensual recibido incluirá el efecto de trabajar menor cantidad de horas y, por ende, podría ser menor.

Adicionalmente, es necesario agregar que los docentes identifican otros beneficios no monetarios con relación a la política de pagos y salarial, comentado en los grupos focales. Entre ellas, consideran que, en comparación al sector privado, poseen ingresos estables que son pagados de manera completa y puntual, y que guardan una mejor relación esfuerzo/salario.

10.3 Concurso de ingreso – PUN

La Prueba Única Nacional (PUN) corresponde a la primera etapa del concurso de ingreso a la CPM. Hasta el 2022, se encontraba conformada por tres subpruebas (i) razonamiento lógico, (ii) comprensión lectora y (iii) conocimientos pedagógicos.

Las subpruebas poseen puntajes mínimos aprobatorios independientes, es decir que, se debe superar el puntaje mínimo aprobatorio de cada una de ellas para aprobar la PUN. Para las subpruebas de razonamiento lógico y comprensión lectora se requiere 30 de 50 puntos en cada una de ellas para aprobarlas, y para la subprueba de conocimientos pedagógicos, 60 de 100 puntos, por lo que se necesita mínimo un puntaje de 120 para pasar a la primera etapa del concurso de ingreso. Cabe mencionar que hasta la fecha no se ha identificado justificación técnica de los umbrales de aprobación mencionados.²⁸

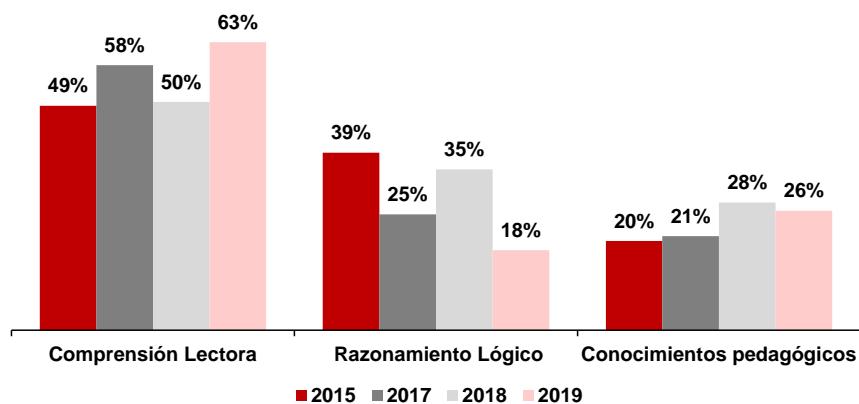
En el 2022 se modificaron ciertos aspectos de la PUN, entre ellos, se unificaron las subpruebas de razonamiento lógico y comprensión lectora, denominado habilidades generales, y se les retiró el puntaje mínimo aprobatorio. A pesar de no haberse explorado las implicancias y reflexiones de estos cambios al interactuar con diversas fuentes de información, se considera que era razonable establecer umbrales mínimos de calidad de docentes en las subpruebas de razonamiento lógico y comprensión lectora, teniendo en cuenta que es el único proceso de la CPM en el cual estas competencias son evaluadas.

Históricamente se evidencia que, en promedio, solo el 11% de los docentes que participaron en los concursos de ingreso 2015-2019 superaron la prueba satisfactoriamente. Cabe mencionar que 42% de los docentes que han participado alguna vez en las pruebas de ingreso han dado la evaluación en cuatro oportunidades y que las tasas de ingreso son muy similares sin importar la cantidad de veces que los docentes hayan dado la prueba. Ello evidencia que los docentes no van mejorando sus resultados con la experiencia de rendir estas pruebas en diferentes ocasiones. Sin embargo, se observa que los docentes que han aprobado la PUN en una ocasión previa tienen mayor probabilidad de aprobarla en una siguiente oportunidad (tasa de aprobación de alrededor del 55%).

²⁸ Al respecto, durante las reuniones sostenidas con el equipo del MINEDU, se explicó que la razón del umbral obedece a una equivalencia con la escala vigesimal, mediante la cual se requeriría que el postulante debía obtener la nota de al menos 12.

Al observar los resultados específicos de cada subprueba, se aprecia mayor heterogeneidad en las tasas de aprobación, siendo las más altas las de la subprueba de comprensión lectora, seguidas por las de razonamiento lógico y, por último, la de conocimiento pedagógicos (ver Gráfico 94). Cabe mencionar que con el nuevo esquema de la PUN, se prevé que la tasa de aprobación podría sea mayor, debido a que ya no habría docentes eliminados por no aprobar algunos de los componentes de razonamiento lógico o comprensión lectora. Cabe mencionar también que de los tres subcomponentes de la PUN de ingreso, es la prueba de conocimientos pedagógicos la que muestra una mayor correlación con un mejor desempeño de los docentes en clases (Bertoni, Elacqua, Méndez, & Santos, 2020).

**Gráfico 94. Evaluados que superaron las subpruebas de la PUN
(2015 – 2019, %)**



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, es importante identificar cuáles son los resultados de los docentes que no superaron la prueba, con el objetivo de identificar la brecha existente. En promedio, se observa que 16% de los docentes superan el puntaje agregado de 120 pero no lograron aprobar las tres subpruebas, mientras que otro grupo relativamente significativo (27%) representa a los docentes que tuvieron puntajes totales desaprobatorios, pero relativamente cercanos al umbral (entre 100 y 119 puntos). Ante ello, se identifica un grupo del 43% de los docentes que necesitan un impulso relativamente bajo para lograr superarla e ingresar a la CPM.

De manera complementaria, se identificó que los grupos de inscripción con la mayor cantidad de postulantes son los EBR primaria e inicial. Además, los docentes que postulan a plazas de ciencias naturales, tanto en EBR como en EBA cuentan con porcentajes de aprobación relativamente bajos.

Estas cifras se encuentran alineadas con lo comentado por los docentes en los grupos focales. Los docentes coinciden con que las pruebas de ingreso a la CPM tienen una alta dificultad en términos de contenidos y otras características que generan barreras como la extensión y duración que resultan desgastantes. Sin embargo, a pesar de coincidir con el grado de dificultad, los docentes nombrados consideran que este es relevante para garantizar la calidad de los docentes que ingresan a la CPM, mientras que los docentes contratados consideran que la prueba debería disminuir la dificultad de sus contenidos para garantizar el ingreso de mayor cantidad de docentes a la CPM.

Frente a esta dificultad, muchos de los entrevistados coinciden en que es necesaria la preparación previa para rendir las pruebas y obtener puntajes satisfactorios, por lo que sería ideal que se puedan ofrecer estas facilidades por parte de las IIEE y las UGEL/DRE.

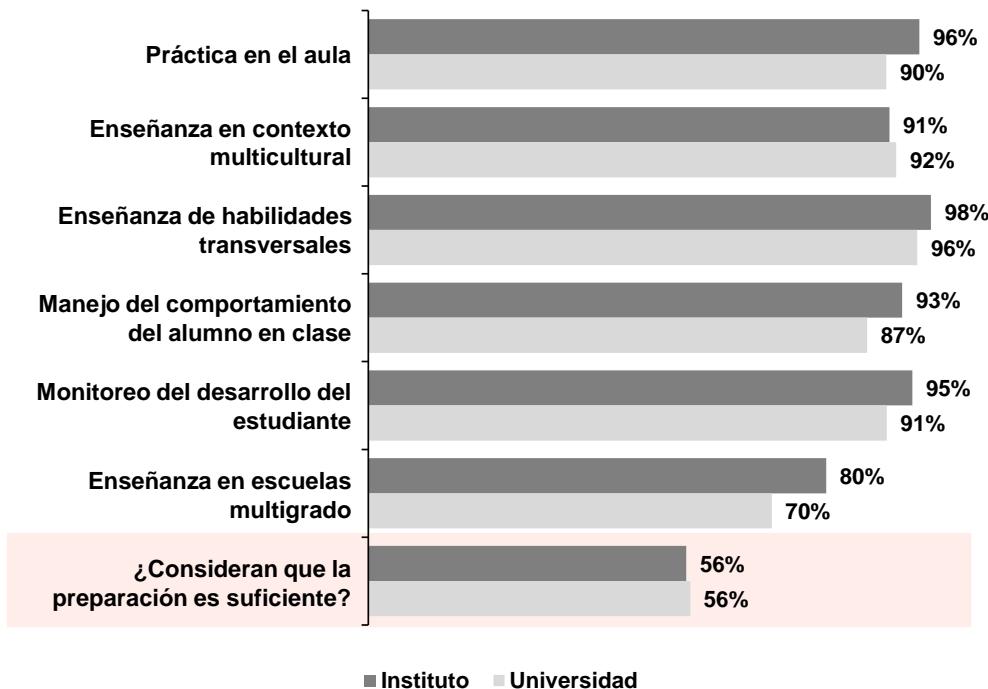
Respecto de los contenidos específicos de la PUN y a si estos deberían sufrir modificaciones, algunos docentes consideran que la PUN debe mantenerse como está actualmente, debido a que ayuda a evaluar homogéneamente los conocimientos de los docentes. Mientras que el resto de los docentes consideran que los contenidos de las evaluaciones deberían estar orientados al área de conocimiento del profesor y del contexto en el que se va a desempeñar. Hay que tomar en cuenta que existe una dificultad adicional para docentes con mayor experiencia, ya que estos contenidos generales y no necesariamente de su especialidad son difíciles para ellos, debido a que han pasado muchos años desde que los estudiaron. Por ello, no consideran que sea justo que toda la experiencia y años de servicio se trasladen como una desventaja cuando debería tomarse como un factor positivo a la hora de la evaluación.

Al considerar las causas, la baja tasa de aprobación de la PUN puede ser un efecto de la formación inicial de los estudiantes. La mayoría de los estudiantes encuestados coinciden que la gran mayoría de componentes relevantes fueron abordados en su educación; sin embargo, solo alrededor del 56% considera que están suficientemente preparados para rendir la evaluación de ingreso a la CPM (ver Gráfico 95).

Este resultado contrasta con el resto de las competencias que fueron evaluadas en la encuesta; la gran mayoría de estudiantes consideran que sus centros de estudios incluyeron en su formación la práctica en el aula, el manejo del comportamiento de los alumnos y el monitoreo de su desarrollo. La diferencia entre la proporción de estudiantes que no se sienten preparados para ingresar a la Carrera Pública Magisterial se podría deber a dos razones. Los estudiantes pueden no sentirse preparados para rendir las pruebas de razonamiento lógico y comprensión lectora o sentir que los contenidos pedagógicos no han sido debidamente abordados; por otro lado, los estudiantes pueden percibir que los umbrales establecidos en la PUN son distintos a los que serían necesarios para realizar satisfactoriamente su labor docente. Asimismo, el desconocimiento de los procesos y los contenidos por parte de los estudiantes y docentes contratados, pueden generar que estos no tengan resultados positivos.

Gráfico 95. Percepción de los estudiantes sobre su preparación en la formación inicial

(% de estudiantes que consideran que este componente fue abordado en su formación)



Nota: En una escala de 1 no fue incluido, 2 fue incluido parcialmente, y 3 si fue incluido, se seleccionan la categoría 2 y 3. Elaboración: APOYO Consultoría.

Por último, es importante tener en cuenta que, más allá de los resultados obtenidos en las pruebas y la opinión de los docentes, existe evidencia de que la PUN es un buen predictor del desempeño de los estudiantes, en especial el componente de conocimientos pedagógicos, lo cual debe tomarse en cuenta para el ingreso de docentes a la CPM (Bertoni, Elacqua, Méndez, & Santos, 2020). Por ello, la PUN es un elemento importante para identificar a los docentes con mayores capacidades, pero se requiere realizar algunos ajustes que permitan explotar el poder de esta herramienta como incentivo.

10.4 Concurso de ingreso – Evaluación descentralizada

La segunda etapa del concurso de ingreso a la CPM corresponde a la evaluación descentralizada. En este se evalúa la competencia pedagógica, mediante la observación en aula, una entrevista al docente y la trayectoria profesional de los postulantes. Este proceso es evaluado por un comité de evaluación que varía su composición en el caso de las plazas en IIEE unidocente, polidocente completa y polidocente multigrado

Antes de ingresar al detalle de cómo es que se ha dado en sí misma la evaluación descentralizada, es relevante comprender cómo es que se llega a que los docentes sean evaluados. Luego de superar la PUN, los docentes seleccionan sus plazas de interés en el portal web. Posteriormente, los docentes son ordenados de mayor a menor puntaje, y en función de esa priorización se va a asignando a los docentes a plazas

específicas, hasta que cada IE cuenta con alrededor de 6 a 8 docentes para entrevistar y cada docente es asignado a 3 plazas.²⁹

Con ello, se realiza la prueba descentralizada en cada IIEE, en la cual se evalúan tres componentes: (i) observación en aula, (ii) entrevista, y (iii) trayectoria profesional. Se le otorga al docente una calificación por cada uno de estos subcomponentes y se le brinda la plaza al individuo que tenga el mayor puntaje acumulado y que haya superado el puntaje mínimo aprobatorio en la observación en aula.³⁰

La apreciación general de los docentes respecto de la evaluación descentralizada es mayormente positiva. Así, los docentes consideran que la evaluación descentralizada es una oportunidad de autoevaluación sobre la práctica docente, lo cual permite identificar las oportunidades de mejora y trabajar en ellas. Sin embargo, consideran que esto podría tener un mayor impacto si se brindara retroalimentación que permitiera identificar estas oportunidades de mejora.

De otro lado, aunque se consideren dimensiones valiosas para el docente como el desempeño en una observación en el aula, los docentes consideran que algunas dimensiones de evaluación son muy subjetivas. Esto se debe principalmente a que consideran que pueden desarrollar sus propias metodologías para lograr el entendimiento y absorción de conocimiento por parte de sus alumnos, pero que no necesariamente serán evaluados positivamente, debido a que están condicionados a la metodología de enseñanza que el evaluador considere correcta o apropiada. A esto se le adiciona que, al no contar con lineamientos específicos y bien establecidos, los evaluadores pueden favorecer a docentes que no necesariamente sean los más preparados.

Con relación al proceso de asignación de plazas, los docentes comentan que este proceso no es muy transparente y que no se comunican características acerca de la plaza que pueden influenciar en la decisión de postular a ella, como, por ejemplo, la cantidad de personas que han postulado a dicha plaza.

Las alertas de transparencia del proceso y las dificultades de la asignación de plazas se pueden observar a nivel estadístico. A pesar de la alta aprobación de la evaluación descentralizada (83% de los docentes superan el componente de aprobación en aula, único componente con puntaje mínimo requerido), se observa que solo el 38% llega a ser asignado a una plaza. Esto se debe principalmente a que el nivel de la PUN es relativamente alto y, por ello, se genera una alta tasa de aprobación del componente de la presente etapa. Pero esto no resulta suficiente al no tener un sistema efectivo de asignación de plazas, que actualmente está generando que muchos docentes que cumplen con los requisitos no ingresen a una plaza de nombrado.

Como apreciación general a todo el proceso de ingreso a la CPM, los docentes comentan que consideran que la PUN no debería ser la primera etapa, que en la práctica funciona como un “filtro”, sino que debería ser complementaria a la etapa

²⁹ Cabe precisar que, a partir del 2022, el orden del proceso en este punto ha cambiado, así como el mecanismo de evaluación. Desde este año, los docentes primero son evaluados por una instancia definida de forma aleatoria, y luego, con los resultados de la evaluación descentralizada, el docente selecciona las plazas a las que desea ingresar.

³⁰ Cabe mencionar que, a partir del 2022, el peso relativo de los componentes de la evaluación descentralizada se verá modificado. En resumen, se le otorga menor puntaje a la entrevista y mayor a ciertos subcomponentes de la trayectoria profesional.

descentralizada, ya que en su opinión lo importante es que se evalúe directamente la labor del docente y no solo lo que “sabe”.

En suma, aunque la evaluación descentralizada es reconocida por los docentes como la mejor forma de evaluar la capacidad de los docentes, esta cuenta con dos principales limitaciones. La primera es que solamente los docentes que aprueban la PUN realizan esta etapa en el concurso de ingreso, por lo que muchos docentes que no tienen las habilidades para superar la PUN, pero que podrían ser buenos en aula no son evaluados. Por otro lado, la evaluación de la etapa descentralizada es percibido como subjetivo por algunos docentes, y la asignación final de plazas como poco transparente.

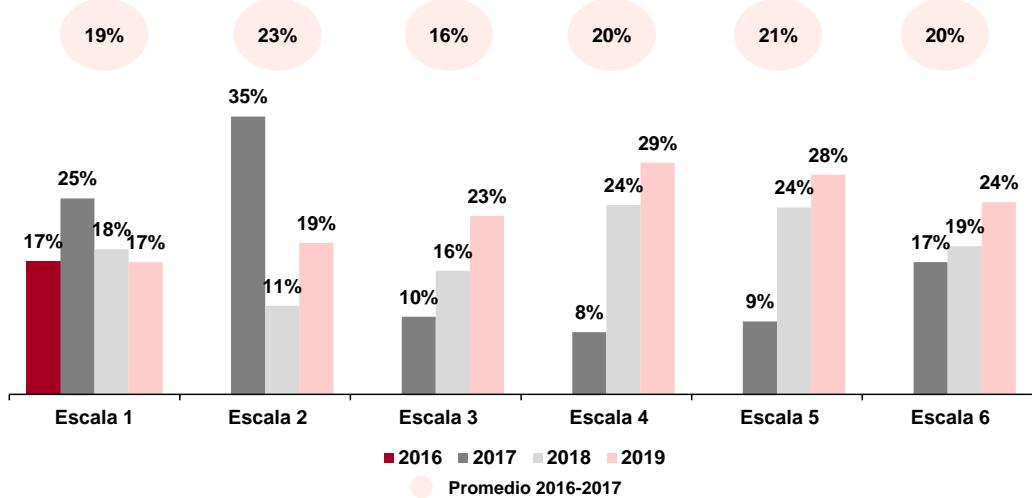
10.5 Concurso de ascenso

Los concursos de ascenso son el mecanismo por el cual los docentes nombrados pueden desplazarse de una escala magisterial a otra. Esta evaluación consta de dos etapas, la prueba única nacional, y la prueba descentralizada que valora la trayectoria académica, profesional y la experiencia de los docentes nombrados. Respecto de la PUN de ascensos, se evalúa únicamente el componente de conocimientos pedagógicos, estableciendo puntajes mínimos aprobatorios según la escala magisterial a la que se postula. De superar la primera etapa, se pasa a la etapa descentralizada en la cual se evalúan tres componentes (i) formación académica y profesional, (ii) los méritos y la (iii) experiencia profesional. En función a estos resultados se ordena a los docentes considerando la región y se les va asignando a las plazas disponibles hasta ocuparlas todas.

Como requisitos adicionales se debe haber permanecido un tiempo mínimo determinado de la escala, y deben haber aprobado la última prueba de desempeño. Sin embargo, este último requisito ha dejado de tener vigencia, dado que no se han llegado a realizar evaluaciones de desempeño a gran escala.

Se observa que históricamente la tasa de aprobación promedio es de aproximadamente 20% por concurso, y que no se evidencian diferencias significativas entre las diferentes escalas a las que se postula (ver Gráfico 96). Asimismo, se observa que alrededor del 60% de los docentes que han rendido al menos una prueba de ascenso nunca la ha aprobado (de estos, 31% la ha dado 2 veces; 34%, 3 veces; y 10%, 4 veces), y que la mayor dificultad de ganar la plaza de ascenso es por la PUN (74% no la superan).

Gráfico 96. Docentes aprobados respecto del total de postulantes al concurso de ascenso por escala magisterial inicial (2016 – 2019, %)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Ante una limitada aprobación de los concursos de ascenso, es posible plantear algunas hipótesis. En primer lugar, se descarta el carácter obligatorio de la prueba y la posibilidad de que los docentes no se encuentren motivados a realizarlas. Esto, ya que se observa que gran parte de los docentes han dado la evaluación varias veces a pesar de no superarla y que 93% de los docentes encuestados mencionan que tienen interés en participar en un concurso de ascenso en el corto plazo.

Asimismo, en los grupos focales los docentes, en su mayoría, muestran un gran interés en participar en todas las evaluaciones de ascenso que les correspondan y seguir crecimiento hasta la última escala magisterial. Los únicos docentes que no muestran este interés son los que tienen mayor edad y se encuentran próximos a jubilarse.

En segundo lugar, una hipótesis podría estar asociada con la escasa oferta de plazas de ascenso en algunos contextos específicos. Al respecto, si bien en algunos concursos la cantidad de docentes que han superado la prueba ha sido mayor a la cantidad de plazas de ascenso disponibles, no se identifica un problema relevante de oferta de plazas de ascenso. Sin embargo, este problema se hace más evidente al analizar algunos grupos particulares debido a que la oferta de plazas es bastante específica (por región, escala y tipo de especialidad).

En tercer lugar, otra hipótesis factible está asociada con la baja capacidad de docentes de rendir las evaluaciones (al igual que en el caso de la PUN de ingreso), y la complejidad de la evaluación. Al respecto, en los grupos focales se comentó que las pruebas de ascenso suelen ser complicadas y extensas, por lo que se muestra cierta insatisfacción por el diseño de ella, como con la evaluación de ingreso. Cabe mencionar que, aunque se haya compartido esta percepción, a la fecha no genera que los docentes no quieran participar, es decir, que no constituyen un desincentivo a ascender, aunque podría serlo en un futuro.

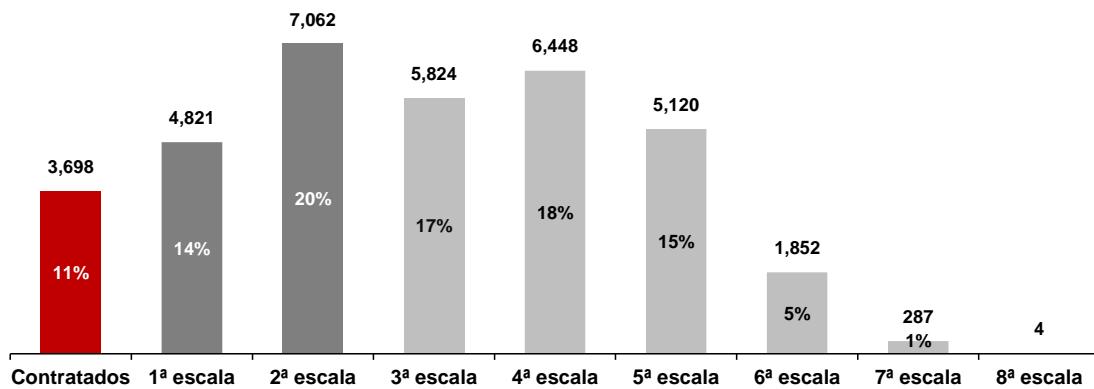
Para complementar el análisis se realizó una revisión de literatura internacional y se identificó el caso chileno. En este se observan dos mecanismos que permiten que se motive el crecimiento y que el proceso de evaluación no se traduzca en un desincentivo para crecer en la CPM. Por un lado, el carácter de la prueba de ascenso es obligatorio

al cumplir con el tiempo de permanencia mínimo. Por otro lado, las pruebas de ascenso son acumulativas si se tienen buenos resultados, es decir, si uno supera cierto umbral de nota en la prueba de ascenso de 1era a 2da escala, no es necesario dar la prueba al querer postular a la 3era escala, por lo que el proceso puede ser percibido como tedioso en una ocasión, pero no cada 2 o 3 años en caso se desee ascender al siguiente nivel.³¹

Asimismo, el mecanismo de ascenso contribuye con la identificación de docentes que van a ocupar cargos directivos. Esto debido a que uno de los requisitos formales de mayor relevancia para el acceso a cargos, más allá de la evaluación en sí misma, es que el docente se encuentre en una escala específica, dependiendo del cargo, que supere a la tercera, con la expectativa de que tengan competencias mínimas y la experiencia suficiente para ejercer la posición.

A pesar de ello, se observa que esto no se están cumpliendo estos requisitos necesariamente: en el 2020, el 45% de los directivos de los colegios serían contratados o se encontrarían por debajo de la escala mínima indispensable (ver Gráfico 97). Esto sugiere que, actualmente, no se están garantizando los estándares mínimos de calidad de los docentes que ocupan estos puestos, ni mucho menos que posean las competencias necesarias para hacer una labor adecuada.

Gráfico 97. Puestos directivos por escala docente
(2020, # y % del total de directivos)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Sin perjuicio de ello, como resultado del trabajo de campo cuantitativo y cualitativo, se observa que los docentes sí se encuentran interesados en participar en concursos de acceso a cargos directivos y a progresar dentro de la CPM de este modo.

10.6 Evaluación de desempeño

Como parte de los mecanismos introducidos por La Reforma para mejorar la calidad docente y comprobar el nivel de las competencias y desempeño profesional, se introducen las evaluaciones de desempeño docente, que determinan en lo formal la permanencia del docente nombrado. Estas evaluaciones, de acuerdo con lo revisado en la normativa, son de carácter obligatorio y deben ser administradas en ciclos trienales

³¹ Cabe contrastar esta casuística con los hallazgos descritos por Estrada y Lombardi (2022) y que fueron presentados en una sección anterior del estudio. Si bien se trata de una evaluación focalizada en un subgrupo específico de docentes, no se identifican efectos relevantes sobre el desempeño.

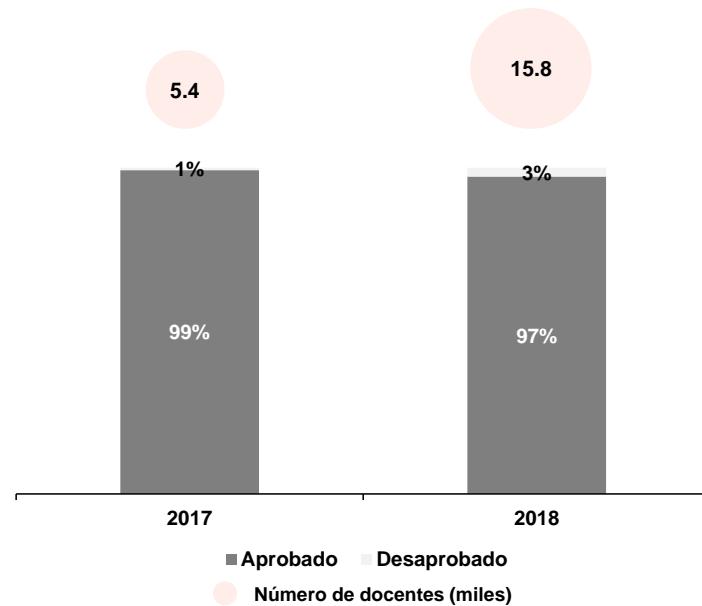
compuestos por una evaluación ordinaria y dos extraordinarias. La prueba de desempeño evalúa diez componentes relacionados con la observación de la práctica pedagógica con estudiantes, encuestas a las familias, la valoración de la responsabilidad y el compromiso del docente y la planificación curricular.

Cabe mencionar que, en la práctica, no se han implementado en gran escala las evaluaciones de desempeño. La única evidencia se basa sobre la evaluación a docentes de educación inicial. Por lo comentado por los expertos del sector, esto se ha dado debido a la dificultad y altos costos de realizar una evaluación tan detallada a todos los docentes, complicándose aún más por el contexto virtual que se ha vivido en el 2020 y 2021. Frente a esta situación, se considera pertinente evaluar otras alternativas de evaluación de desempeño viables en el corto plazo, para ello se recomienda identificar las políticas y diseño de evaluaciones de desempeño de otros países de la región.

Este hecho es de gran alerta debido a la importancia de las evaluaciones de desempeño que se observa en la literatura, considerando el carácter meritocrático de la CPM. Diversas investigaciones establecen que las evaluaciones de desempeño tienen un impacto positivo y significativo en el desempeño de los docentes y alumnos. En EE. UU., específicamente en Cincinnati, se identifica que las evaluaciones tienen un efecto positivo en el desempeño en los docentes, y a su vez, resulta en un incremento del rendimiento de los alumnos en algunas áreas de conocimiento específicas como matemáticas (Taylor & Tyler, 2012). Asimismo, en Los Ángeles se observa que certificaciones a nivel federal tienen un impacto significativo en los logros de los estudiantes (Cantrell, Fullerton, Kane, & Staiger, 2008).

Al observar los resultados de las evaluaciones realizadas en 2017 y 2018, se identifica una muy alta tasa de aprobación de alrededor del 98% en promedio (ver Gráfico 98). Con estos resultados se podría intuir que no existe una brecha u oportunidades de mejora.

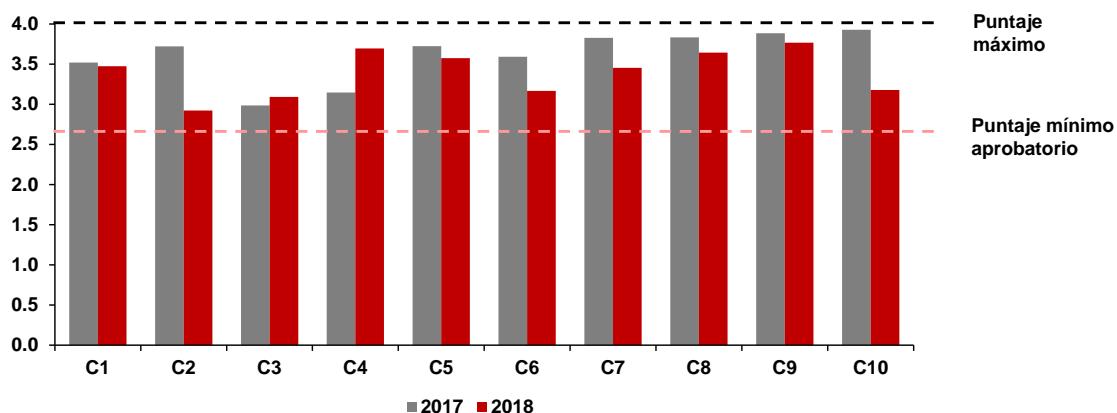
Gráfico 98. Resultados de concursos de desempeño



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Sin embargo, es posible realizar un análisis a partir de la calificación obtenida en cada uno de los componentes de las pruebas de desempeño. En este se observa que, a pesar de la alta tasa de aprobación en la prueba de desempeño, se identifica una brecha entre el puntaje máximo obtenible y la calificación promedio en cada componente (ver Gráfico 99). Con ello, se identifica que sí existe una oportunidad de trabajo con los docentes para que puedan mejorar su desempeño en los componentes en los que se ha identificado oportunidades de mejora y, con ello, explotar el carácter formativo de la evaluación de desempeño.

Gráfico 99. Calificación promedio por componente del concurso de desempeño



Nota: Se considera el puntaje mínimo aprobatorio (2.6) como referencia debido a que dicho puntaje se aplica al promedio de los componentes de observación en aula (C1 – C5) y al promedio total, pero no se aplica a cada componente. Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

A pesar de que estos resultados no son del todo representativos a la situación nacional de los docentes que se encuentran en la CPM, se considera que brindan algunos hallazgos preliminares y marcan ciertas pautas iniciales de hacia dónde deberían apuntar las evaluaciones de desempeño.

Además, se identifica que esta visión es compartida por los docentes nombrados y contratados. A partir de las encuestas y grupos focales se identifica que la gran mayoría de los docentes considera que las evaluaciones de desempeño son de gran importancia y se encuentran de acuerdo con que se den periódicamente. Específicamente 95% de los docentes nombrados y 99% de los docentes contratados consideran que deben llevarse a cabo estas evaluaciones.

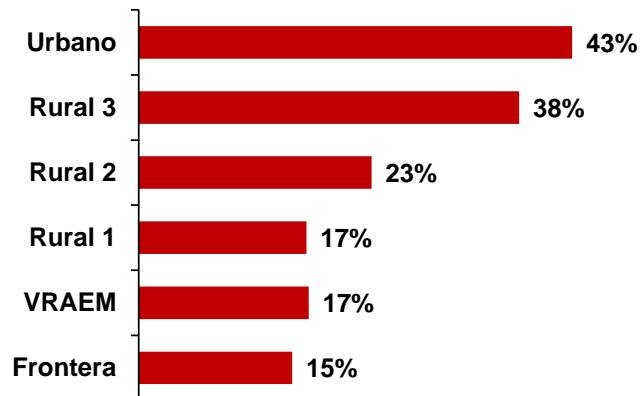
Asimismo, en las encuestas se exploran cuáles son los criterios o componentes que se deben evaluar en esta prueba. Los componentes que mayor cantidad de docentes creen que deben ser incluidos son la práctica pedagógica en el aula y la preparación de un plan curricular, tanto para el caso de nombrados como contratados, seguido por entrevistas con directivos en el caso de nombrados y el desempeño de estudiantes en el caso de contratados.

10.7 Incentivos para contextos desfavorables

En todos los concursos de ingreso a la CPM, se ofrecen las plazas vacantes (plazas no ocupadas por docentes nombrados) con el objetivo de que sean asignadas a los nuevos docentes nombrados. A pesar de que no todas las plazas se ocupan, se observa una menor tasa de cobertura en plazas que se encuentran en IIEE en zonas en contextos desfavorables, como es el ámbito rural. En detalle, el 43% de las plazas en zonas

urbanas son asignadas, mientras solo el 38%, 23% y 17% de plazas en Rural 3, Rural 2 y Rural 1 son ocupadas (ver Gráfico 100). Es importante resaltar que una tasa de aprobación del 43% para las zonas urbanas tampoco es una especialmente alta, y genera que un gran número de las plazas docentes sean suplidas por docentes contratados a tiempo completo, docentes por reemplazo o en algunos casos, por docentes contratados que ocupan más de una plaza a la vez.

Gráfico 100. Tasa de asignación de plazas según ruralidad



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Frente a esta situación surge la necesidad de establecer mecanismos que incentiven a los docentes a ocupar estas plazas. El que más destaca es el esquema de asignaciones monetarias, que son montos fijos que se suman a la RIM y se diferencian según el ámbito o tipo de la IIEE en la que el profesor realiza su labor (ver detalle en la Figura 55Figura 55). Debido al carácter fijo de las asignaciones es posible que no tengan el mismo efecto como incentivo con los docentes de todas las escalas magisteriales, ya que para ellos son relativamente menores al considerar su nivel salarial.

Figura 55. Asignaciones por tipo y ubicación de la IIEE

Ubicación de la IE		Tipo de IE	
Rural 1	S/500	Unidocente	S/200
Rural 2	S/100	Multigrado	S/140
Rural 3	S/70	Bilingüe	S/50
Frontera	S/100	Bilingüe acreditado	S/100
VRAEM	S/300		

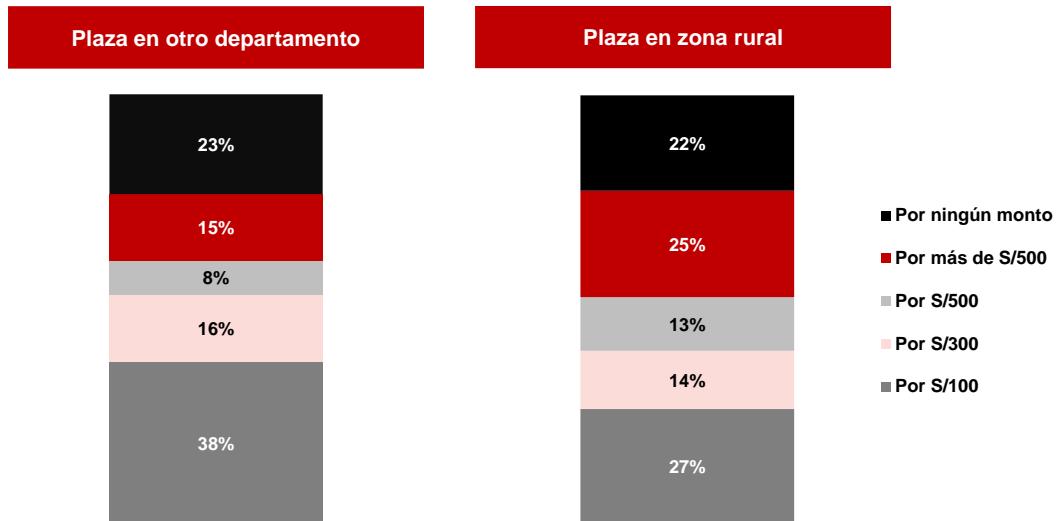
Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración: APOYO Consultoría.

Con el objetivo de identificar la percepción de los docentes hacia el hecho de desplazarse a otra localidad, ya sea urbana o rural, se abordó en las encuestas realizadas. En ellas, se consultó a los docentes que actualmente laboran en una zona urbana si estarían dispuestos a desempeñarse como docente temporalmente (3 años) en una zona urbana de un departamento aledaño, o en una zona rural del mismo departamento a partir de un incremento salarial en su remuneración actual. Se consultó si estarían dispuestos a trasladarse por un aumento sobre su salario actual por (i) un incremento de 100 soles, (ii) un incremento salarial de 300 soles, o (iii) un incremento salarial de 500 soles. Para aquellos que no estuvieran dispuestos a trasladarse por ninguno de esos montos, se consultó un incremento salarial estimado por el cual estarían dispuestos a trasladarse, o si de lo contrario, no estarían dispuestos a trasladarse por ningún monto.

En términos generales se observa que sí existe una disposición de trasladarse a otro departamento y a zona rural por docentes nombrados y contratados por el incentivo correcto. Se identifica que esta disposición es mayor para trasladarse a plazas en otros departamentos que a zona rural, y también que es mayor por parte de los docentes contratados que por los nombrados (ver Gráfico 101 y Gráfico 102).

Gráfico 101. Disposición de docentes nombrados a trasladarse según tipo de plaza

(% de docentes nombrados que se desplazarían de forma temporal según tipo de plaza)

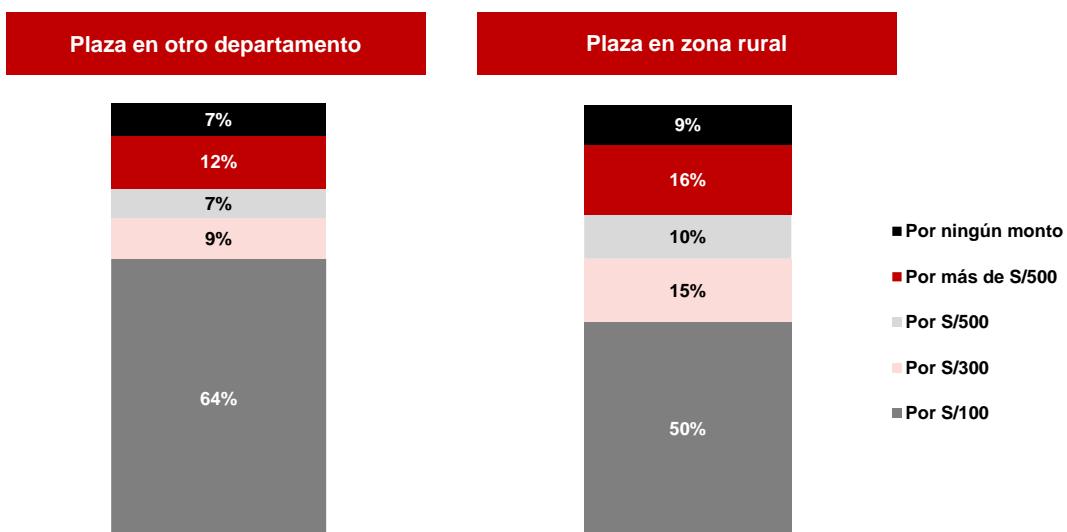


Nota: 1/ Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. 2/ Los montos adicionales aumentaron progresivamente con respuestas negativas al desplazamiento.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Gráfico 102. Disposición de docentes contratados a trasladarse según tipo de plaza

(% de docentes contratados que se desplazarían según incentivo)

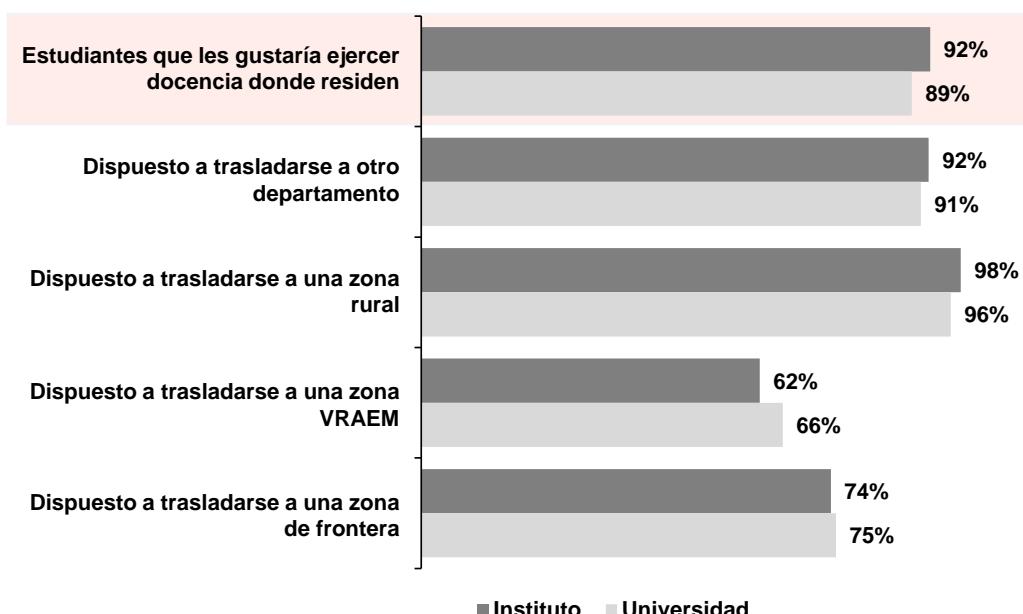


Nota: 1/ Solo se considera a los docentes que actualmente se encuentran en una plaza urbana. 2/ Los montos adicionales aumentaron progresivamente con respuestas negativas al desplazamiento.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, se evidencia que, aunque muchos de los estudiantes tengan como primera alternativa ejercer en el lugar donde residen, si se encuentran dispuestos a trasladarse a una zona rural, específicamente se observa que alrededor del 97% (ver Gráfico 103). Esto sugiere que hay espacio para diseñar una estrategia que logre captar a estos estudiantes cuando salgan de la universidad o instituto para que puedan ocupar estas plazas.

Gráfico 103. Disposición de los estudiantes a trasladarse
(% de estudiantes)



Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, en los grupos focales los estudiantes y docentes corroboran que si se encuentran dispuestos a trasladarse. Por un lado, los estudiantes mencionan que cuando terminen su formación inicial les gustaría ejercer en una IIEE en contexto desfavorable. Varios comentan que ellos provienen de estas zonas y una de sus motivaciones principales para ingresar en un inicio a la carrera docente, fue la posibilidad de regresar a su localidad para contribuir con ella a través de la enseñanza de niños y jóvenes. Esto se encuentra en línea con la opinión de algunos expertos que consideran que hay una oportunidad en captar a los jóvenes de localidades alejadas para impulsarlos y apoyarlos a que estudien educación con la condición de regresar a su localidad a ejercer la carrera.

Por otro lado, los docentes, principalmente lo más jóvenes, mencionan que estarían dispuestos a trasladarse. Sin embargo, identifican una gran desventaja que es que no tienen un tiempo establecido para retornar a su región de origen y que no les garantizan que luego puedan cambiar de plaza a una urbana, debido a las deficiencias y falta de conocimiento del sistema de reasignación de plazas. Por lo cual, de transparentar y mejorar el sistema de reasignación de plazas se captaría a un gran número de docentes dispuesto a ocupar plazas rurales.

Además, los docentes contratados mencionan que estarían altamente dispuestos a trasladarse a otras zonas del país si se les brindara facilidades para el ingreso a la CPM.

Estos hallazgos identificados en el trabajo de campo cualitativo y cuantitativo coinciden con la evidencia en literatura e investigaciones revisadas, tanto en el contexto peruano como internacional. En Perú, se identifica que las asignaciones fueron efectivadas para atraer a docentes a Rural 1, explicado principalmente por docentes contratados (Castro & Esposito, 2018). Mientras que, en otros países como Gambia, se observa que un programa de bonos a escuelas desfavorecidas logró reclutar a más docentes a estas escuelas, disminuyendo la ratio alumno/profesor en 61% (Pugatch & Schroeder, 2014).

Debido a la evidencia identificada acerca del efecto positivo de las asignaciones para atraer a docentes a plazas en contextos desfavorables, es de vital importancia fortalecer la difusión de estos beneficios ofrecidos por ocupar una plaza rural. Debido a que algunos docentes comentaron en los grupos focales que no conocían algunos beneficios, como, por ejemplo, que el tiempo mínimo de permanencia en cada escala disminuye por ocupar una plaza con estas características.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de la evidencia recopilada se construyen 21 recomendaciones organizadas a partir de los 7 ejes temáticos expuestos en la sección anterior.

Estructura de la Carrera Pública Magisterial y escalas magisteriales

Se concluye que contar con una estructura meritocrática basada en una carrera magisterial es relevante. Sin embargo, existen algunos factores en su diseño que podrían generar riesgos de debilitar la atracción a la CPM. El número de escalas puede ser muy elevado para el promedio de edad de entrada de docentes a la Carrera Pública Magisterial. Por otro lado, el ser docente contratado podría constituir una alternativa que funciona como un desincentivo a considerar el nombramiento. Esto se debe ya que a pesar de que existen diferencias formales en cuanto al acceso a beneficios, en la práctica la mayoría de los docentes nombrados (ubicados en primeras escalas) tienen salarios similares a los docentes contratados. Adicionado a cierta estabilidad experimentada por los docentes contratados, no hay un diferenciador significativo entre ambos tipos de docentes para un número considerable de docentes.

En esta línea, las recomendaciones son las siguientes:

1. Realizar un *benchmark* de estructuras de la Carrera Pública Magisterial en la región y contextos comparables con el fin de evaluar un cambio en el diseño de las escalas magisteriales. Este *benchmark* debe realizar un análisis comparativo que incluya:
 - a. Los objetivos específicos de la Carrera Pública Magisterial en cada país.
 - b. Estructura de la carrera.
 - c. Requisitos de ingreso y progresión a lo largo de la carrera.
 - d. Beneficios del ingreso y ascenso en la carrera.
 - e. Resultados de evaluaciones de impacto realizadas.

Los evaluación e implementación de esta recomendación estaría a cargo de la Dirección Técnico Normativa (DITEN) y la Dirección de Evaluación Docente (DIED).

2. Formalizar una proyección de la cantidad de docentes nombrados esperados. Se requiere realizar un informe que establezca un estándar óptimo en cuanto a la composición de docentes nombrados por escala.³² Asimismo, este informe debe especificar el número de docentes nombrados esperado en los siguientes 5 y 10 años, tomando en consideración la progresión de jubilación. Ello permitirá no solamente transparentar las expectativas de nombramiento de mediano y

³² El estándar óptimo debe estar basado en un análisis detallado a nivel de UGEL (ideálmemente por IE). Para la definición del estándar óptimo se recomienda realizar un análisis de las principales brechas por nivel y especialidad de docentes, un análisis de los años de experiencia promedio de los docentes a nivel de UGEL, así como su distribución, una revisión de la necesidad específica de posiciones directivas. Por cada especialidad, sería importante definir ratios mínimos de alumnos por docente con diversos niveles de experiencia (que serían definidos a través de las escalas magisteriales), y para ello, los datos disponibles en la actualidad podrían dar visibilidad de situaciones más favorables que pudieran servir de estándar para plantear la estructura magisterial. Finalmente, es importante definir si los docentes de distintas escalas cuentan con funciones distintas en las IIEE, más allá de la posibilidad de acceso a cargos directivos.

largo plazo, si no también contar con insumos suficientes para planificar la oferta de plazas anualmente. La realización de esta recomendación estaría igualmente a cargo de la DITEN y la evaluación de la viabilidad presupuestal bajo la dirección de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto (OPEP).

3. Promover la postulación de candidatos a la PUN en modalidades y especialidades con bajo nivel de participación. A partir de la identificación de las plazas con mayores brechas, se deberá plantear una estrategia específica. Por un lado, en el caso de plazas en contextos desfavorables se podrán realizar campañas de difusión acerca de los beneficios adicionales de seleccionarlas (ver detalle en la recomendación 20). Por otro lado, para plazas de modalidades específicas se trabajará de la mano con los institutos y universidades para difundir la especialización en aquellas modalidades. Asimismo, es importante que para esta priorización considerar las características de las plazas de los docentes que están próximos a jubilarse, con el objetivo de realizar un esfuerzo adicional por focalizar donde existirá la mayor brecha a consecuencia de la jubilación de docentes³³. Esta recomendación sería llevada a cabo por la DIED y la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) con estrecho apoyo de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU) y la Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID).

RIM e índices porcentuales

A pesar de que el nivel de la remuneración base no contó con un sustento técnico/económico cuando se formuló, existe evidencia de que los salarios de entrada que ofrece la CPM sí son competitivos a nivel agregado. En ese sentido, es posible indicar que el salario de entrada, al ser competitivo, favorece la atracción de docentes. Sin embargo, existe un alto grado de insatisfacción con respecto al salario por parte de los docentes. En ese sentido, se advierte que la estructura de crecimiento salarial actual presenta amenazas a la retención docente. Como hipótesis, es posible que la estructura de índices porcentuales no permita dar saltos ágiles de corto plazo en la CPM, reduciendo así los incentivos a continuar transitando en la carrera.

Teniendo en cuenta esto, se realizan las siguientes recomendaciones:

4. Fortalecer la difusión en institutos pedagógicos y universidades de la Carrera Pública Magisterial y sus beneficios. Se requiere incrementar el conocimiento sobre el salario ofrecido, los beneficios monetarios del nombramiento, así como la estructura de la CPM y sus requisitos para el ingreso y ascenso. Las direcciones responsables de la formulación e implementación del esfuerzo de difusión son la DIBRED y/o DITEN con estrecho apoyo de la DIGESU y la DIFOID.
5. Evaluar alternativas que permitan fortalecer la perspectiva de crecimiento de los docentes en el "corto plazo", una vez ingresados en la Carrera Pública Magisterial. Se recomienda específicamente:

³³ Preliminarmente se identifica que los departamentos en los cuales una mayor proporción de docentes se va a jubilar son Tumbes, Lambayeque e Ica.

Evaluar la viabilidad técnica y económica de aumentar el índice porcentual en las escalas 2 y 3, con el fin de generar mayores incentivos al inicio de la carrera. En este sentido, se recomienda un incremento en el índice porcentual más pronunciado en estas escalas con respecto a la primera y un consecuente acortamiento de los incrementos a partir de la escala 4. Sin embargo, esta evaluación debe ir de la mano con la primera recomendación referida al *benchmark* de estructuras de la Carrera Pública Magisterial.

La implementación de estas recomendaciones estaría a cargo de la DITEN y OPEP.

Concurso de ingreso – PUN

La baja tasa de aprobación de la PUN limita la atracción de suficientes docentes calificados a la Carrera Pública Magisterial. De acuerdo con la revisión, ello se podría deber a dos motivos: (i) el bajo nivel de preparación académica de los docentes o (ii) la arbitrariedad en el umbral definido podría limitar de manera importante el porcentaje de docentes que pasa a la siguiente etapa del proceso.

Frente a estos dos motivos, se recomienda:

6. Desarrollar, en conjunto con los institutos pedagógicos públicos y universidades públicas, un currículo actualizado, de tal manera que los requerimientos de la PUN estén correctamente incluidos dentro del currículo de educación. Esto se puede realizar al:
 - a. Fortalecer el plan curricular de formación inicial docente de manera que esté alineado con el marco de buen desempeño docente. En esa línea, se requiere alinear la currícula en los centros de formación inicial para que permita a los futuros docentes estén preparados para aprobar la PUN.
 - b. Desarrollar programas de actualización de conocimientos pedagógicos para docentes que ya han culminado sus estudios y que se encuentran fuera de la Carrera Pública Magisterial. Este perfeccionamiento de saberes debería centrarse en docentes que culminaron sus estudios en un horizonte de tiempo considerable. Estos programas tendrían el potencial de elevar los resultados en la PUN de ingreso e igualaría las condiciones de acceso a preparación para los docentes que no están en capacidades de asistir a un centro de preparación.

El desarrollo e implementación de los cambios curriculares específicos y de los programas de formación estaría a cargo de la DIED y Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS) con apoyo de la DIFOID y DIGESU.

7. Desarrollar un informe que sustente de forma técnica los umbrales de la PUN. Esto será posible en un estudio que tenga como metas la realización de un análisis del poder de discriminación que el umbral genera en cuanto al desempeño tanto en el subcomponente de conocimientos pedagógicos como en el de la prueba total. Además, a la luz del contexto actual, es importante evaluar la importancia de contar con un umbral mínimo en el subcomponente de

habilidades generales. De manera adicional, el informe deberá desarrollar un análisis de la distribución de los docentes por sus puntajes en la evaluación, para identificar algunos datos relevantes como, por ejemplo, la cantidad de docentes desaprobados que obtuvieron puntajes cercanos al umbral. La realización de este estudio estaría a cargo de la DIED. Adicionalmente, la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) podría participar del referido informe.

Concurso de ingreso – Evaluación descentralizada

Aunque la evaluación descentralizada cuenta con una alta tasa de aprobación, posee algunas características que limitan la atracción de docentes a la Carrera Pública Magisterial: (i) El proceso de asignación de plazas a las cuales se postula no permite al docente contar con una suficiente probabilidad de ser seleccionado y (ii) el proceso de evaluación presenta riesgos a la transparencia por parte de los docentes.

Frente a estas posibles limitaciones, se recomienda:

8. Desarrollar un piloto de evaluación descentralizada del concurso de ingreso en el que el comité de evaluación esté a un nivel superior a la IE. Se sugiere que el piloto recoja las percepciones de los docentes sobre:
 - a. La percepción de la transparencia del proceso de evaluación
 - b. Los resultados en la asignación de plazas, especialmente en zonas en contextos desfavorables

La implementación de este piloto estaría a cargo de la DIED.³⁴ Al mismo tiempo, se recomienda la participación de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE) por su *expertise* en este tipo de operativos.

9. Hacer la información de plazas disponibles accesible a los docentes antes del inicio del proceso de nombramiento. Los docentes podrían realizar decisiones más estratégicas sobre su postulación a plazas, evitando que docentes no tengan plazas cercanas disponibles o no obtengan cupos en la asignación de la IE para la evaluación descentralizada. La DIED y la DITEN serían los responsables de evaluar y posiblemente implementar esta recomendación.
10. Implementar una campaña de difusión en la que se comunique a los postulantes los criterios de evaluación para la etapa descentralizada del proceso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial. Estos podrían ser enviados a través de SMS y correo electrónico a los postulantes que aprueben la PUN, y recordados en el momento de la selección de plazas para la evaluación descentralizada. Los responsables para la realización de esta recomendación serían la DIED y la DITEN.

Concurso de ascenso

El procedimiento de la evaluación de ascenso sí constituye un incentivo al crecimiento de los docentes dentro de la CPM. Esto se evidencia en una alta expectativa de

³⁴ A la fecha, se ha considerado una recomendación similar para el concurso de nombramiento 2022. Aunque se ha desasociado la evaluación descentralizada de la plaza específica, aún se realiza por comités conformados por docentes y autoridades de los IIEE.

participación en los concursos de ascenso. Por otro lado, en la práctica las evaluaciones de ascenso han exonerado el requerimiento de contar con evaluaciones de desempeño. Esto debilita el carácter meritocrático del ascenso, pues no considera la práctica en el aula.

En este contexto, se recomienda:

11. Integrar las evaluaciones de desempeño en las evaluaciones de ascenso. Además de considerarlo para la reasignación de plazas. Se debe retomar el requisito de la aprobación de la última prueba de desempeño para la aplicación al concurso de ascenso. Además, se podría implementar el puntaje de la evaluación de desempeño en la etapa descentralizada del proceso de ascenso. La reintroducción de este requisito estaría a cargo de la DIED y DITEN.
12. Evaluar las alternativas de simplificación de procesos en la evaluación de ascenso. Se recomienda evaluar las siguientes alternativas:
 - a. Identificar oportunidades para reducir la extensión de la PUN de ascenso.
 - b. Considerar la posibilidad de que las pruebas tengan un carácter acumulativo. Por ejemplo, si un docente en escala 2 aprueba la PUN con el puntaje necesario para ascender a la escala 4, este es exonerado de la prueba de ascenso en el siguiente proceso de ascenso³⁵
13. Realizar un análisis de los umbrales de aprobación por escalas de los concursos de ascenso. Se deberá evaluar si es conveniente contar con umbrales diferenciados por escalas o si más bien se podrían realizar pruebas diferenciadas por escala, especialmente considerando que a partir de la escala 3 los docentes pueden acceder a cargos directivos. Asimismo, se debería realizar un análisis de la distribución de habilidades recogidas por la prueba por escala y otras variables de interés como ruralidad, edad de los docentes o especialidad. La realización de este estudio estaría a cargo de la DIED.
14. Evaluar la implementación de capacitaciones específicas para docentes con cargos directivos que no cumplen con los requisitos formales – docentes en escalas inferiores a la 3 y docentes contratados – que refuerzen las capacidades que deben tener los docentes según el cargo que tienen con el objetivo de garantizar la calidad de las autoridades de las instituciones educativas. Esta recomendación estaría a cargo de la DIGEDD.

Evaluación de desempeño

Las evaluaciones de desempeño, en la práctica, no han permitido incentivar el desempeño de los docentes. Esto se debe a dos motivos: (i) no se han realizado evaluaciones de desempeño a la fecha (salvo aquellas realizadas en inicial), y por ende se han omitido como requisitos para el ascenso docente; además, (ii) en aquellos casos

³⁵ Se sugiere que esta alternativa sea evaluada en caso no se considere una simplificación en el número de escalas en la Carrera Pública Magisterial.

donde se ha realizado la evaluación de desempeño, no se ha puesto en valor el carácter formativo de dicha evaluación.

Debido a esto, se realizan las siguientes recomendaciones:

15. Actualizar el modelo de evaluación de desempeño. La actualización debe comenzar por:

- a. Adaptar la evaluación de desempeño al contexto donde se realiza la práctica pedagógica.
- b. Desarrollar y publicar un plan de implementación con metas y fechas claras.
- c. El plan de implementación debe ser gradual y con un objetivo definido, además de ser comunicado con anterioridad.

La actualización del modelo de las evaluaciones de desempeño estaría a cargo de la DIED.

16. Evaluar la implementación de bonificaciones por desempeño individuales. Las recomendaciones específicas son resumidas en:

- a. Realizar una prueba piloto de la aplicación de bonificaciones de desempeño individual de docentes.
- b. Evaluar presupuestalmente la posibilidad de utilizar las evaluaciones de desempeño para otorgar bonos o asignaciones temporales a los docentes con buenos resultados.
- c. Estos incentivos pueden hacer más atractiva la implementación de una evaluación de desempeño.

La evaluación de estas bonificaciones estaría a cargo de la DITEN y la evaluación de la viabilidad presupuestal bajo la dirección de la OPEP.

17. Modificar el reglamento de modo que el plan de desarrollo profesional sea ampliado. Actualmente el Programa de Desarrollo Profesional solo es ofrecido a los docentes que desaprueban. Dado el alto porcentaje de aprobación, desligar el Programa de la desaprobación y aplicarlo a los docentes con calificaciones bajas, pero no desaprobatorias. Asimismo, el plan de desarrollo profesional deberá ser integral, pero otorgándole mayor énfasis a los componentes de la evaluación con menores calificaciones. La implementación de estas modificaciones estaría bajo la responsabilidad de la DIFODS, DIED y OPEP.

Incentivos para contextos desfavorables

Los incentivos de la Reforma Magisterial para la atracción y retención de docentes en contextos desfavorables no son suficientes, pues no suponen un diferencial importante respecto de la condición de docentes por contrato.

En esta línea, se realizan las siguientes recomendaciones:

18. Evaluar la implementación de un servicio educativo rural. Las características principales del servicio educativo rural serían las siguientes:

- a. El servicio educativo rural sería ofrecido a estudiantes destacados de los centros de formación inicial.

- b. Se ofrece la posibilidad de trabajar³⁶ en una escuela rural-frontera-VRAEM de una lista definida por el MINEDU por un contrato remunerado de 2 años.
- c. Se realiza una evaluación de desempeño durante la duración del programa. De aprobarla, los docentes son nombrados automáticamente y asignados al grupo prioritario de reasignación de plazas en el futuro.

La implementación de esta recomendación estaría a cargo de la DITEN y DIED.

19. Evaluar la implementación de asignaciones proporcionales al salario docente. Se debe evaluar la factibilidad presupuestal de cambiar las asignaciones a porcentajes del salario docente que serían adicionados como un incentivo. Así, los docentes de escalas más avanzadas tienen un mayor incentivo a desplazarse a plazas en contextos desfavorables. La evaluación de la idoneidad y factibilidad de esta recomendación sería realizada por la DITEN y OPEP.
20. Evaluar la implementación de un sistema de reasignación de fácil acceso para los docentes, que les permita identificar sus posibilidades de cambiar de plaza en un futuro. Además de considerar el resultado de la evaluación de desempeño como un criterio de priorización. Es posible complementar la medida con un programa de difusión del sistema y procesos asociados a la reasignación de plazas. Esto podría generar incentivos adicionales para docentes que se trasladan a contextos desfavorables. La recomendación sería diseñada por la DITEN y la OPEP.

A lo largo de esta sección se han presentado las recomendaciones ordenadas de acuerdo con los ejes temáticos definidos como prioritarios a partir de la evidencia recogida. A continuación, se han reagrupado las recomendaciones según el componente de la Reforma Magisterial que busca mejorar. Con el objetivo de realizar un ejercicio de priorización se ordenan las recomendaciones en base a tres criterios clave y tres niveles de priorización en cada uno de estos:

- **Relevancia:** Este criterio clasifica las recomendaciones por el impacto potencial que esperaríamos observar en el componente objetivo de la Reforma Magisterial. De esta forma se priorizan las recomendaciones con una alta relevancia en cuanto a su impacto potencial de ser implementada correctamente.
- **Urgencia:** La urgencia relativa de las recomendaciones está asociada a la necesidad temporal de los problemas a los que está dirigido cada recomendación. Se han clasificado las recomendaciones según el horizonte temporal en el que se espera que se implementen: urgencia alta (corto plazo – 1 año; mediano plazo – 2 años; largo plazo: 3 años). Así, se priorizarían las recomendaciones que buscan remediar problemas con un nivel de urgencia alto.
- **Viabilidad por costo:** Este criterio refleja la viabilidad según el costo relativo asociado a la implementación de las reformas planteadas, cuál toma como referencia al resto de recomendaciones planteadas. Se esperaría que la implementación responda a una priorización en las que las intervenciones menos

³⁶ Existe la opción de que este trabajo califique a prácticas preprofesionales, aunque se sugiere que sea un contrato luego de finalizar los estudios.

costosas sean inicialmente realizadas, por lo cual la viabilidad por costos sería más alta en recomendaciones asociadas a menores costos.

El ordenamiento de las recomendaciones puede ser revisado en la Tabla 15.

Tabla 15. Priorización de las recomendaciones por componente de la Reforma

Recomendación	Relevancia	Urgencia	Viabilidad por costos
Formación inicial docente			
4. Fortalecer la difusión en institutos pedagógicos y universidades de la Carrera Pública Magisterial y sus beneficios	●	●	●
6. Desarrollar, en conjunto con los institutos pedagógicos públicos y universidades públicas, un currículo actualizado	●	●	●
17. Modificar el reglamento de modo que el plan de desarrollo profesional sea ampliado.	●	●	●
Acceso a la Carrera Pública Magisterial			
9. Hacer la información de plazas disponibles accesible a los docentes antes del inicio del proceso de nombramiento	●	●	●
10. Implementar una campaña de difusión en la que se comunique a los postulantes los criterios de evaluación para la etapa descentralizada	●	●	●
18. Evaluar la implementación de un servicio educativo rural como ruta alternativa de ingreso a la Carrera Pública Magisterial	●	●	●
20. Fortalecer el mecanismo de reasignación de plazas	●	●	●
3. Promover la postulación de candidatos a la PUN en modalidades y especialidades con bajo nivel de participación	●	●	●
7. Desarrollar un informe que sustente de forma técnica los umbrales de la PUN	●	●	●
8. Desarrollar un piloto de evaluación descentralizada del concurso de ingreso en el que el comité de evaluación esté a un nivel superior a la IE	●	●	●
Progresión al interior de la Carrera Pública Magisterial			
11. Integrar los resultados de la prueba de desempeño en el puntaje de la etapa descentralizada del proceso de ascenso	●	●	●
15. Actualizar el modelo de evaluación de desempeño de manera que se adapte al contexto actual de enseñanza y se efectivamente implementado	●	●	●
13. Realizar un análisis de los umbrales de aprobación por escalas de los concursos de ascenso	●	●	●
12. Evaluar las alternativas de simplificación de procesos en la evaluación de ascenso	●	●	●
14. Evaluar la implementación de capacitaciones específicas para docentes con cargos directivos en IIEE	●	●	●

Recomendación	Relevancia	Urgencia	Viabilidad por costos
Remuneraciones y bonos			
16. Evaluar la implementación de bonificaciones por desempeño a docentes individuales	●	●	●
19. Evaluar la implementación de asignaciones proporcionales al salario docente	●	●	●
2. Formalizar una proyección de los docentes nombrados esperados	●	●	●
5. Evaluar alternativas que permitan fortalecer la perspectiva de crecimiento de los docentes en el "corto plazo", una vez ingresados en la Carrera Pública Magisterial	●	●	●
1. Realizar un <i>benchmark</i> de estructuras de la Carrera Pública Magisterial en la región y contextos comparables	●	●	●

Leyenda:

● Alta

● Media

● Baja

Elaboración: APOYO Consultoría.

12. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

El objetivo del presente estudio fue realizar una sistematización de diversas fuentes primarias y secundarias para brindar recomendaciones que respondan a componentes específico de la Reforma Magisterial y a los tres objetivos centrales que esta tiene, (i) la atracción de más y mejores docentes a la Carrera Pública Magisterial, (ii) la mayor retención de estos docentes en la carrera y, (iii) la mejora de su desempeño y, por consecuencia, el de los estudiantes.

Durante la elaboración del estudio se enfrentaron diversas dificultades temáticas, metodológicas y operativas, lo cual supuso una serie de limitaciones del trabajo.

En primer lugar, se identifican problemáticas en torno a la carrera docente que van más allá del marco de la Reforma Magisterial, por lo cual no se abordan de manera extensa. Entre las más importantes se identifica el relativamente bajo nivel académico de los estudiantes de educación, asociado a la calidad de la formación inicial en institutos pedagógicos y universidades, que viene generando bajas tasas de aprobación del concurso de ingreso a la CPM.

Alrededor de estas problemáticas se han realizado algunas recomendaciones, principalmente asociado a la mejora de la formación inicial docente; sin embargo, se considera que este es un proceso continuo y complejo que abarca un gran número de actores, las cuales no se han abordado de manera exhaustiva en el presente trabajo. Algunos componentes como el aumento en la selectividad de los ingresantes, el nivel académico y el tiempo de formación práctica en aulas, son medidas relevantes y centrales para elevar la calidad de los docentes en el Perú y, con ello, el desempeño de docentes y estudiantes, pero que se encuentran en gran medida fuera del ámbito de la Reforma.

Asimismo, algunas de las recomendaciones realizadas en este estudio comprenden un mayor despliegue de recursos destinados al sector educación, que al año 2022 comprende alrededor del 18.2% del presupuesto del sector público. Aunque social y políticamente el discurso sobre la importancia de la educación está establecido, la demanda de nuevos recursos para la implementación de las recomendaciones propuestas puede ser un reto para los hacedores de política del sector.

Por otro lado, aunque el trabajo de campo para el levantamiento de información primario cualitativo y cuantitativo fue realizado con éxito, la información recabada presenta algunas limitaciones asociadas al planteamiento metodológico y a las dificultades operativas que este conllevó.

En el caso del trabajo de campo cualitativo, debido a la definición de diversos grupos de actores relevantes (estudiantes, docentes nombrados de escala 1, docentes nombrados de escala 2, docentes contratados y docentes con cargos directivos) y a las restricciones de tiempo, solo se realizaron grupos focales con actores de los departamentos de Ayacucho y Loreto. Debido a la información rescatada a partir de ellos, hubiera sido óptimo realizar una mayor cantidad de grupos focales con actores de otros departamentos para identificar si estas se extienden a nivel nacional o, de lo contrario, identificar los contrastes con otras localidades.

Asimismo, llevar a cabo los grupos focales de manera virtual, supuso diversas dificultades debido a restricciones horarias de los actores y baja conectividad que estos

tenían en sus localidades. Esto generó que no en todos los casos se pudiera llevar a cabo el grupo focal con todos los actores que se tenían contemplados en un inicio, por lo cual, se obtuvo la percepción de un menor número de participantes.

En el caso del trabajo de campo cuantitativo se realizó un planteamiento metodológico que definió como subpoblaciones a los actores relevantes (estudiantes, docentes nombrados y docentes contratados) según tipo de institución educativa para estudiantes y según ámbito geográfico para docentes, por lo cual se buscó tener representatividad a estos niveles, con el objetivo de explorar resultados y diferencias entre estos grupos. Por ello, los hallazgos (estadísticas) para otros grupos más reducidos, pueden arrojar conclusiones que no sean precisas. Esto se observa principalmente en el caso de realizar un análisis por departamento, debido al bajo número de actores encuestados en algunos de ellos es reducido debido a su baja participación en el total de docentes a nivel nacional, lo cual era indispensable para lograr tener representatividad a nivel nacional.

13. BIBLIOGRAFÍA

- Ajzenman, N., Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., & Méndez Vargas, C. (2020). *Altruism or money?: reducing teacher sorting using behavioral strategies in Peru.* IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-01143.
- Alvarado, M., Duarte, F., & Neilson, C. (2011). *Efectos de la Beca Vocación de Profesor.* Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- Balarin, M. (2017). *Evaluación del Diseño y Proceso de Implementación de la Intervención de Soporte Pedagógico Intercultural.* Lima: GRADE.
- Banco Mundial. (2015). *Profesores Excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe.* Washington DC: Grupo Banco Mundial.
- Bellés-Obrero, C., & Lombardi, M. (2019). *Teacher Performance Pay and Student Learning: Evidence from a Nationwide Program in Peru.* Bonn: IZA DP Nº 12600.
- Beltrán, A. C., & Seinfeld, J. N. (2011). *Hacia una educación de calidad: La importancia de los recursos pedagógicos en el rendimiento escolar.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodriguez, J., & Santos, H. (2018). *Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Peru: implications for equity.* Washington DC: IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-00945.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., & Santos, H. (2020). *Teacher Hiring Instruments and Teacher Value Added: Evidence from Peru.* IDB Working Paper Series Nº IDB-WP-01199.
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., & Santos, H. (2020). *Teacher Hiring Instruments and Teacher Value Added: Evidence from Peru.* IDB Working Papers.
- Beutel, D., & Spooner-Lane, R. (2009). Building Mentoring Capacities in Experienced Teachers. *The International Journal of Learning*, 16(4), 353-360.
- Bobba, M., Ederer, T., Leon-Ciliotta, G., Neilson, C., & Nieddu, M. G. (2021). Teacher compensation and structural inequality: Evidence from centralized teacher school choice in Peru. *NBER Working Papers.* doi:10.3386/w29068
- Bolaños, R., & Calderón, M. (2014). *Introducción al meta-análisis tradicional.*
- Campos, A., & Gutierrez, J. (2021). *¿Focalizar para mejorar? Un análisis de las políticas y esquemas de incentivos de atracción docente en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Cantrell, S., Fullerton, J., Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2008). *National Board Certification and Teacher Effectiveness: Evidence from a Random Assignment Experiment.* Cambridge, MA: NBER Working Paper No. 14608.
- Carbajo, G., Lemos, R., & Mola, J. (2020). *Impacto del Incremento Salarial Docente en el Perú: Una Exploración a partir de la Evaluación de Ascenso 2017.* Lima: Banco Mundial.
- Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., Intriago, R., Ponce, J., & Schady, N. (2022). When promising interventions fail: Personalized coaching for teachers in a middle-income country. *Journal of Public Economics Plus*, 1-9.
- Carrillo, C., Maassen, H., & Groot, W. (2017). *The Peruvian teacher in-service training program and its effects on student achievement.* Tier Working Paper Series WP 17/14.
- Castro, J. F., & Esposito, B. (2018). *The Effect of Bonuses on Teacher Behavior: A Story of Spillovers.*

- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (9 de Setiembre de 2014). Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9), 2593-2632.
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (10 de Setiembre de 2014). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633-2679.
- Clotfelter, C., Glennie, E., Ladd, H., & Vigdor, J. (2006). *Would Higher Salaries Keep Teachers in High-Poverty Schools? Evidence from a Policy Intervention in North Carolina*. Cambridge, MA: NBER Working Paper No. 12285.
- Coldwell, M. (2017). Exploring the influence of professional development on teacher careers: A path model approach. *Teaching and Teacher Education*, 61, 189-198.
- Cowan, J., & Goldhaber, D. (2018). Do bonuses affect teacher staffing and student achievement in high poverty schools? Evidence from an incentive for national board certified teachers in Washington State. *Economics of Education Review*, 65, 138-152.
- Dash, S., Magidin, R., O'Dwyer, L. M., Masters, J., & Russell, M. (2012). Impact of Online Professional Development or Teacher Quality and Student Achievement in Fifth Grade Mathematics. *Journal of Research on Technology in Education*, 45(1), 1-26.
- Duflo, E., Dupas, P., & Kremer, M. (2015). School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *Journal of Public Economics*, 123, 92-110.
- Elacqua, G., Hincapié, D., Hincapié, I., & Montalva, V. (2019). *Can financial incentives help disadvantaged schools to attract and retain high-performing teachers? Evidence from Chile*. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-1080.
- Eren, O. (2019). Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from an Advancement Program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1-24.
- Estrada, R., & Lombardi, M. (2022). The effect of high dismissal protection on bureaucratic turnover and productivity. *CAF Working Paper #2022/13*, 1-21.
- Evans, D. K., & Mendez Acosta, A. (2021). *How to Recruit Teachers for Hard-to-Staff Schools: A Systematic Review of Evidence from Low- and Middle-Income Countries*. Washington DC: Center for Global Development Working Paper 595.
- Figlio, D. N., & Kenny, L. (2006). *Individual Teacher Incentives And Student Performance*. Cambridge, MA: NBER Working Paper No. 12627.
- Filmer, D., Habyarimana, J., & Sabarwal, S. (2020). *Teacher Performance-Based Incentives and Learning Inequality*. World Bank Policy Research Working Paper 9382.
- Fryer, R. G. (2013). Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 31(2), 373-407. doi:<https://doi.org/10.1086/667757>
- Geiger, T., & Pivovarova, M. (2018). The effects of working conditions on teacher retention. *Teachers and teaching*, 1-22.
- Global Education Evidence Advisory Panel. (2020). *Cost-effective approaches to improve global learning*. Banco Mundial.
- Goldhaber, D. D., & Brewer, D. J. (2000). Does Teacher Certification Matter? High School Teacher Certification Status and Student Achievement. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), 129-145.

- González, N., Eguren, M., & de Belaunde, C. (2014). Desempeño docente y aprendizaje: una aproximación al impacto de las prácticas pedagógicas del maestro peruano. *Economía y Sociedad*, 84(2), 14-20.
- Han, L., & Xie, J. (2020). Can conditional grants attract better students? Evidence from Chinese teachers' colleges. *Economics of Education Review*, 78(1), 1-11.
- Hansen, M. L., Lien, D. S., Cavalluzzo, L. C., & Wenger, J. W. (2004). *Relative Pay and Teacher Retention: An Empirical Analysis in a Large Urban District*. The CNA Corporation.
- Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2010). Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality. *American Economic Review*, 100(2), 267-271. doi:10.1257/aer.100.2.267
- Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2010). Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality. *American Economic Review*, 100(2), 267-271.
- Hoxby, C. M., & Leigh, A. (2004). Pulled Away or Pushed Out? Explaining the Decline of Teacher Aptitude in the United States. *American Economic Review*, 96(2), 236–240. doi:10.1257/0002828041302073
- Imberman, S. A. (2015). *How effective are financial incentives for teachers?* Bonn: IZA.
- Ingersoll, R. M., & Smith, T. M. (2004). Do Teacher Induction and Mentoring Matter? *NASSP Bulletin*, 88(638), 28-40.
- Jaramillo, M. (2012). The spatial geography of teacher labor markets: Evidence from a developing country. *Economics of Education Review*, 31, 984-995.
- Kelly, S. (2004). An Event History Analysis of Teacher Attrition: Salary, Teacher Tracking, and Socially Disadvantaged Schools. *The Journal of Experimental Education*, 72(3), 195-220.
- Klassen, R. M., & Kim, L. E. (2021). *Teacher Selection: Evidence-Based Practices*. Nueva York: Springer.
- Koedel, C., Mihaly, K., & Rockoff, J. E. (2015). Value-added modeling: A review. *Economics of Education Review*, 47, 180-195.
- Kraft, M. A., Blazar, D., & Hogan, D. (2018). The Effect of Teacher Coaching on Instruction and Achievement: A Meta-Analysis of the Causal Evidence. *Review of Educational Research*, 88(4), 547-588.
- Lavy, V. (2007). Using Performance-Based Pay to Improve the Quality of Teachers. *The Future of Children*, 17(1), 87-109.
- León, J. (2016). *Evaluación de Impacto del Bono de Incentivo al Desempeño Escolar o "Bono Escuela"*. Lima: GRADE.
- Lindbeck, A., & Snower, D. J. (1988). Job Security, Work Incentives and Unemployment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 90(4), 453-474.
- Lindsay, S. E., Sugai, G., & De Pry, R. L. (2002). Perceptions of Work Performance Recognition Among Educators. *Journal of Behavioral Education*, 11(3), 191-202.
- Liu, E., Johnson, S. M., & Peske, H. G. (2004). New Teachers and the Massachusetts Signing Bonus: The Limits of Inducements. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26(3), 217-236.
- López, K. (2020). *Evaluación de Impacto del Programa de Designación de Directivos en la Carrera Pública Magisterial en Perú*. UC Santa Cruz.
- McEwan, P. J. (1998). The Effectiveness of Multigrade Schools in Colombia. *International Journal of Educational Development*, 18(6), 435-452.

- McEwan, P. J. (2015). Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments. *Review of Educational Research*, 85(3), 353-394.
- MEF. (2020). *Evaluación de impacto de los concursos de nombramiento docente en el marco de la Ley de Reforma Magisterial*. Lima: MEF - Dirección de Calidad del Gasto Público.
- Mercado, G., & Trumbull, E. (2018). Mentoring beginning immigrant teachers: How culture may impact the message. *Journal of International Psychology*, 53(2), 44-53.
- Metzler, J., & Woessmann, L. (2012). The impact of teacher subject knowledge on student achievement: Evidence within-teacher within-student variation. *Journal of Development Economics*, 99(2), 486-496.
- Miller, L. C. (2012). *Understanding Rural Teacher Retention and the Role of Community Amenities*. Virginia: Center on Education Policy and Workforce Competitiveness.
- MINEDU. (2016). *El impulso de una carrera: Política de revalorización docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- MINEDU. (2017). *Evaluación de impacto del Acompañamiento Pedagógico Multigrado*. Lima: MINEDU - OSEE.
- MINEDU. (2018). *Entrega de Incentivos No-Monetarios en “Bono Escuela”*. Lima: MINEDU.
- MINEDU. (2018). *Entrega de retroalimentación de Semáforo Escuela: Entrega de reconocimientos en base a indicadores sobre la presencia de docentes y directores en las instituciones educativas*. Lima: MINEDU.
- MINEDU. (2018). *Evaluación PISA 2018*. Lima: Ministerio de Educación.
- MINEDU. (2020). *Evaluación de impacto de Bono Atracción Docente*. Lima: Informe Nº007-2020-MINEDU/SPE-OSEE-USE-AGCF.
- Mizala, A., & Ñopo, H. (2011). *Teachers' Salaries in Latin America: How Much Are They (Under or Over) Paid?* Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn: IZA Discussion Paper No. 5947.
- Mosteller, F. (1995). The Tennessee study of class size in the early school grades. *The Future of Children*, 5(2), 113-127.
- MTPE. (2021). *Informe mensual del empleo formal privado*.
- Muñiz, G. (2018). *Incentivos monetarios para el logro de resultados en el sector educativo: evaluación de impacto de “Bono Escuela” en el rendimiento estudiantil*. Lima: PUCP.
- Muralidharan, K., & Sundararaman, V. (2011). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy*, 119(1), 39-77.
- Nguyen, T. D. (2021). Linking school organizational characteristics and teacher retention: Evidence from repeated cross-sectional national data. *Teaching and Teacher Education*, 97(1), 1-14.
- OIT. (2012). *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- O'Reilly, F., Chande, R., Groot, B., Sanders, M., & Soon, Z. (2017). *Aplicación de las Ciencias del Comportamiento a la Educación*. Londres: Pearson.
- Pham, L. D., Nguyen, T. D., & Springer, M. G. (2021). Teacher Merit Pay: A Meta-Analysis. *American Educational Research Journal*, 58(3), 1-40.

- Podolsky, A., & Kini, T. (2016). How Effective Are Loan Forgiveness and Service Scholarships for Recruiting Teachers? *Learning Policy Institute Policy Brief*, 1-8.
- Podolsky, A., Kini, T., Bishop, J., & Darling-Hammond, L. (2016). *Solving the Teacher Shortage How to Attract and Retain*. Palo Alto, CA: Learning Policy Institute.
- Portela, J., & Villeta, M. (2007). *Técnicas básicas de muestreo con SAS*.
- Priyadarshini, E., & Robinson-Pant, A. (2003). The Attractions of Teaching: An investigation into why people change careers to teach. *Journal of Education for Teaching*, 29(2), 95-112.
- Prost, C. (2013). Teacher Mobility: Can Financial Incentives Help Disadvantaged Schools to Retain Their Teachers? *Annals of Economics and Statistics*(111/112), 171-191.
- Pugatch, T., & Schroeder, E. (2014). Incentives for Teacher Relocation: Evidence from the Gambian Hardship Allowance. *Economics of Education Review*, 41(1), 120-136.
- Reynolds, A., & Wang, L. (2005). Teacher Retention: What Role Does Professional Development School Preparation Play? *The New Educator*, 1(3), 205-229.
- Rockoff, J. E. (2008). *Does Mentoring Reduce Turnover and Improve Skills of New Employees? Evidence from Teachers in New York City*. Nueva York: NBER Working Paper No. 13868.
- Rothstein, J. (2010). Teacher Quality in Educational Production: Tracking, Decay, and Student Achievement. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 175-214.
- Shifrer, D., López Turley, R., & Heard, H. (2017). Do Teacher Financial Awards Improve Teacher Retention and Student Achievement in an Urban Disadvantaged School District? *American Educational Research Journal*, 54(6), 1117-1153.
- Sims, S. (2017). *TALIS 2013: Working Conditions, Teacher Job Satisfaction and Retention*. Londres: Department for Education, United Kingdom.
- Sisouphanthong, V., Suruga, T., & Kyophilavong, P. (2020). Valuation of incentives to recruit and retain teachers in rural schools: Evidence from a choice experiment in Cambodia and Laos. *Cogent Education*, 1, 1-16.
- Taylor, E. S., & Tyler, J. H. (2012). The Effect of Evaluation on Teacher Performance. *American Economic Review*, 102(7), 3628–3651.
- Tickle, B. R., Chang, M., & Kim, S. (2011). Administrative support and its mediating effect on US public school teachers. *Teaching and Teacher Education*, 27, 342-349.
- Vegas, E., & Ganimian, A. (2013). *Teoría y evidencia sobre las políticas docentes en países desarrollados y en desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo del BID #IDB-WP-438.
- Videnza Consultores. (2017). *Consultoría Evaluación del Diseño e Implementación del Programa de Inducción Docente*. Lima: Videnza.
- Wright, P. S., Horn, S. P., & Sanders, W. S. (1997). Teacher and Classroom Context Effects on Student Achievement: Implications for Teacher Evaluation. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 11, 57-67.

14. ANEXOS

14.1 Metodología para la síntesis de evidencia

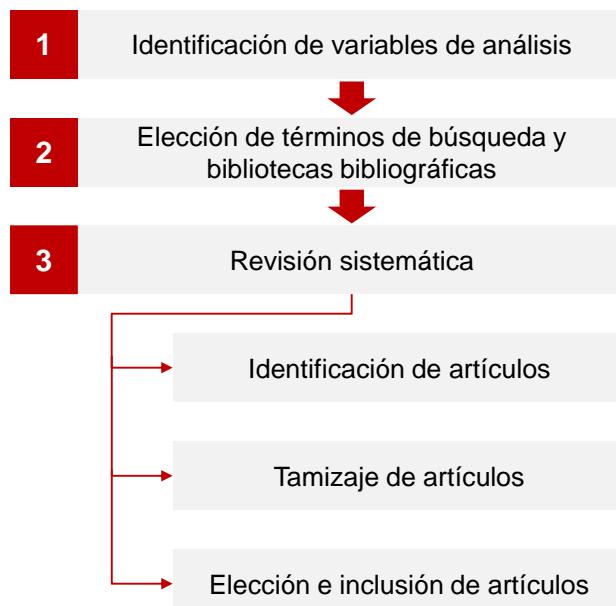
En la presente sección, se presenta la metodología desarrollada para la revisión de evidencia. Como ya se mencionó, el objetivo de esta fase es revisar y sistematizar la evidencia disponible sobre políticas de incentivos –monetarios y no monetarios– a docentes, en el caso peruano e internacional.

Para cada una de las experiencias/evidencias se buscan responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los objetivos que persiguen?
- ¿Cuáles son los canales de transmisión de estos incentivos?
- ¿Son de carácter condicionado o incondicionado? En caso ser condicionados, ¿cuáles son las condiciones bajo las que operan?
- ¿Cuál es la modalidad de implementación de los incentivos?
- ¿Presentaron limitaciones?

Para ello, se adaptó la metodología de metaanálisis propuesta por Bolaños y Calderón (2014), considerando únicamente los pasos correspondientes a la identificación y sistematización de fuentes de información.³⁷ A continuación, se describe la aplicación de cada paso en la identificación de incentivos monetarios y no monetarios.

Figura 56. Metodología de identificación de evidencia



Fuente: Bolaños y Calderón (2014). Elaboración: APOYO Consultoría

Para empezar, se identifican las **variables o temáticas de análisis**. En este caso, la revisión se centra en las investigaciones cualitativas y cuantitativas que identifican y

³⁷ No se consideraron los siguientes pasos debido a que están enfocados en la comparación y análisis de resultados de la misma variable. Sin embargo, en el presente caso se consideran diferentes variables de análisis, y en algunos casos también se consideran investigaciones de carácter cualitativo.

evalúan el impacto de incentivos monetarios y no monetarios en la atracción, retención y desempeño docente.

Una vez definidas las variables o temáticas de análisis, se eligen los **términos de búsqueda**: Retención de docentes, atracción de docentes, mejora en el desempeño docente, mejora en el desempeño de alumnos, mejora en la educación básica regular, incentivos docentes, salario de docentes, bonificaciones a docentes, atracción a escuelas desfavorecidas, entre otros. Estos se consultan en distintas **bibliotecas bibliográficas** como *Google Scholar*, *Scopus*, *Nber*; así como repositorios de organizamos internacionales e instituciones públicas nacionales tales como Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Economía y Finanzas (Perú), Ministerio de Educación (Perú), entre otros. Cabe mencionar que también se consideró a la literatura compartida por el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Educación.

Se seleccionan las investigaciones incorporadas en el estudio a partir de una **revisión sistemática**. En primer lugar, se identifican los artículos o investigaciones que contienen incentivos para la atracción, retención y desempeño docente. En segundo lugar, se realiza un tamizaje de estos documentos, considerando el tipo de estudio, metodología, contexto de investigación, entre otros. Por último, se valida la rigurosidad técnica de los estudios seleccionados.

Con ello se recopilaron un total de 77 documentos acerca de la temática analizada, de los cuales 17 se basan en el contexto peruano. los cuales se pueden observar en la sección de Bibliografía, del presente documento.

Producto de la revisión, se identificaron alternativas de incentivos que podrán ser incorporados al caso peruano, en el corto, mediano y largo plazo. Entre las alternativas destacan las siguientes:

- **Incentivos monetarios:** salario escalonado, bonificaciones por permanencia en puesto, prestaciones de vivienda (gastos de mudanza, subsidios de vivienda, entre otros), entre otros.
- **Incentivos no monetarios:** capacitaciones, programas de desarrollo de talentos, becas de estudio, factores ambientales favorables, flexibilidad horaria, permisos laborales, apoyo profesional y personal, gestión y toma de decisiones compartida, entre otros.

14.2 Metodología para la recolección de información primaria

Para continuar con la evaluación de la Reforma y los incentivos contenidos en ella, se procedió con el levantamiento de información primaria a los principales actores vinculados con la Reforma Magisterial. Dicho levantamiento de información busca complementar la revisión de los documentos de La Reforma abordada en la sección 4 y de la revisión de la literatura y experiencias internacionales realizadas en la sección 7.

Los cinco objetivos generales son los siguientes:

- **O1:** Indagar sobre las actitudes de los actores sobre la Reforma
- **O2:** Entender las actitudes de los actores sobre los principales procesos de la Reforma
- **O3:** Recoger la valoración de los actores sobre los principales incentivos establecidos en la Reforma
- **O4:** Caracterizar a los participantes y no participantes de la Carrera Pública Magisterial
- **O5:** Validar los hallazgos realizados en la revisión de la literatura sobre la potencial efectividad de los incentivos ofrecidos al interior del sistema educativo público

Además de los objetivos mencionados líneas arriba, el trabajo de campo ha hecho especial énfasis en recopilar información respecto de los incentivos establecidos en el marco de La Reforma, así como otros incentivos con potencial de ser implementados, a raíz de la evidencia nacional e internacional revisada en la sección 7. De este modo, la Tabla 16 presenta un listado de objetivos específicos según cada uno de los incentivos priorizados.

Tabla 16. Objetivos específicos del trabajo de campo

Incentivo	Objetivo específico del trabajo de campo cualitativo	Objetivo específico del trabajo de campo cuantitativo
1 Ingreso a la Carrera Pública Magisterial y progresión dentro de esta	Identificar cuál es la percepción de los actores sobre las ventajas de ingresar a la CPM y los incentivos para progresar dentro de esta, en comparación con la contratación	Identificar cuál es la percepción de los actores sobre las ventajas de ingresar a la CPM y los incentivos para progresar dentro de esta
2 Programación de plazas multianual	Evaluar el rol de la disponibilidad y elección de plazas en el proceso de nombramiento docente	Entender mejor la dinámica de no asignación de plazas aun cuando los docentes aprobaron la PUN
3 Salarios y escala salarial	Entender si los docentes consideran el salario como un incentivo real para ingresar y mantenerse en la Carrera Pública Magisterial	Identificar la idoneidad del nivel de los salarios docentes y la motivación hacia el ascenso generada por la estructura salarial
4 Bonificaciones individuales por desempeño	Indagar sobre la valoración de incentivos monetarios basados en el desempeño individual del docente	Identificar los factores más relevantes a la hora de escoger una plaza y la efectividad de incentivos para promover la elección de plazas en contextos desfavorables
5 Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	Recoger las percepciones de las asignaciones temporales y de su utilidad para atraer a más y mejores docentes a las zonas focalizadas	Evaluar la elección de plazas EIB ante un contexto de ingreso automático a la CPM
6 Nombramiento especial en zonas desfavorecidas	Recoger la percepción de la efectividad del nombramiento automático como incentivo para escoger plazas de EIB	Evaluar la prevalencia de los programas de inducción docente, la necesidad de capacitación auto reportada y la valoración de los programas de mentoría
7 Inducción y mentoría	Explorar la importancia de los programas de inducción y mentoría en los primeros años de la CPM	N.A.
8 Reasignación de plazas	Identificar las percepciones y propensiones de los docentes a cambiar de plazas y en el caso de estudiantes a escoger plazas en regiones distintas	Evaluar qué tan dispuestos están los estudiantes y docentes a tomar una plaza en una región distinta a la suya o en contextos desfavorables
9 Evaluaciones de desempeño	Recopilar percepciones sobre la utilidad de las evaluaciones de desempeño y su grado de aceptación por los docentes	Medir el nivel de valoración de los docentes por las evaluaciones de desempeño
10 Becas de formación inicial docente	Indagar sobre el grado de conocimiento que tiene la población objetivo sobre los programas de becas ofrecidos por el Estado	Indagar sobre el grado de conocimiento de los docentes sobre la oferta de becas y la importancia relativa que tienen
11 Apoyo administrativo	Identificar si los docentes consideran que la carga administrativa que reciben es alta y que es uno de los factores que influyen negativamente sobre su práctica docente en el aula.	Explorar la importancia del apoyo administrativo en la permanencia de los docentes

Elaboración: APOYO Consultoría.

Esta sección está organizada según las actividades realizadas para cumplir con estos objetivos:

- La **subsección 14.2.1** presenta la metodología diseñada para la investigación cualitativa con ejecutores y expertos, mostrando un repaso de los objetivos, actores y protocolos correspondientes.
- La **subsección 14.2.2** desarrolla la metodología empleada en el trabajo de campo cualitativo con el resto de los actores de la Reforma Magisterial (estudiantes de educación, docentes contratados y docentes nombrados).
- La **subsección 14.2.3** presenta los objetivos del levantamiento de información cuantitativa, así como los elementos metodológicos que sustentan su diseño (muestras empleadas, instrumentos y protocolos correspondientes).

14.2.1 Metodología cualitativa con ejecutores y expertos

Para obtener una mejor comprensión de la Reforma y de su implementación en el sistema de educación público se entrevistó a los principales ejecutores involucrados desde el Estado, siendo estos principalmente actores dentro del MINEDU. De manera complementaria se realizaron entrevistas a expertos en el sector educación e investigadores con amplia experiencia de análisis del sistema educativo peruano, y en particular sobre el diseño e implementación de incentivos a docentes.

Objetivos

Las entrevistas con los ejecutores y expertos fueron realizadas en línea con los objetivos centrales listados en la sección. De manera específica, los objetivos de las entrevistas con los principales ejecutores y expertos fueron:

- Validar la implementación de la Reforma en comparación a lo estipulado en la Ley de Reforma Magisterial y su reglamento.
- Determinar el rol de cada uno de los actores en la Reforma y las responsabilidades de estos en su implementación.
- Identificar los principales obstáculos en la implementación de la Reforma
- Comprender las perspectivas de los ejecutores sobre los procesos de la Reforma y su rol en ellos.
- Indagar sobre los principales incentivos siendo desarrollados a nivel internacional y la factibilidad de su implementación en el contexto peruano.

Por parte de los ejecutores (funcionarios del MINEDU), también se buscaba que comenten acerca del funcionamiento y responsabilidades de cada una de las unidades que tienen injerencia en el desarrollo de la CPM.

Además, a través de estas entrevistas se busca recoger recomendaciones sobre modificaciones que podrían hacerse en el marco de la Reforma. Sobre la base de estos objetivos se coordinaron entrevistas con los equipos de trabajo y expertos correspondientes. La selección de los actores fue realizada siguiendo recomendaciones del MEF, y posteriormente, siguiendo las recomendaciones de los propios entrevistados.

Actores entrevistados

Los actores entrevistados abarcan tanto equipos de trabajo pertenecientes al MINEDU, como investigadores y expertos del sector educación en el Perú. En la Tabla 17 se muestra una lista de los principales actores entrevistados.

Tabla 17. Lista de actores entrevistados

Nombre	Entidad u ocupación	Fecha de entrevista
Martín Málaga	Dirección General de Desarrollo Docente – MINEDU	19/01/2022
		24/01/2022
Antonio Campos	Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica – MINEDU	20/01/2022
Sandra Flores	Dirección de Evaluación Docente – MINEDU	1/02/2022
Eberth Calle	Dirección Técnico-Normativa de Docentes - MINEDU	8/02/2022
Rosa Calderón	Oficina de Planeamiento Estratégico y Presupuesto – MINEDU	9/02/2022
Carolina Méndez	Investigadora – BID	5/05/2022
Ciro Avitabile	Investigador – BM	5/05/2022
Ricardo Cuenca	Investigador – IEP	8/05/2022

Elaboración: APOYO Consultoría.

Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual utilizando la aplicación *MS Teams*. De manera previa a cada entrevista se establecieron ejes temáticos específicos a cada actor y se realizaron las entrevistas de manera semiestructurada. Durante las entrevistas se recogieron los principales hallazgos de acuerdo con los objetivos presentados previamente para servir como insumo a los instrumentos a ser utilizados en el trabajo de campo cualitativo y cuantitativo posterior, además de ser considerados para la formulación de recomendaciones.

14.2.2 Metodología cualitativa con los actores de la reforma

El trabajo de campo cualitativo con actores de la Reforma fue realizado a través de grupos focales. Los grupos focales: i) promueven el debate y la interacción de ideas sobre determinados temas, lo cual permite ratificar testimonios divergentes y posibles consensos, y ii) permiten que un amplio número de personas puedan ser incluidos en el estudio en un período relativamente corto de tiempo, maximizando la diversidad de experiencias y opiniones identificadas.

Objetivos

Adicionalmente a los objetivos generales del trabajo de campo mostrados en la Tabla 16, se plantearon objetivos específicos para el trabajo de campo cualitativo al considerar sus características.

Entre ellos se establecen (i) profundizar acerca de la opinión de los docentes acerca de los incentivos enmarcados en La Reforma y los incentivos identificados en la literatura, y (ii) realizar una primera aproximación de los perfiles de los diferentes actores, teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a la representatividad de los hallazgos. Asimismo, se plantea utilizar los resultados obtenidos en esta etapa para priorizar y definir los contenidos que serán incorporados en el trabajo de campo cuantitativo, el cual tendrá representatividad estadística a nivel nacional.

En función a los objetivos, se plantean los siguientes temas tratados en el trabajo de campo cualitativo para cada uno de los actores considerados:

Tabla 18. Temas tratados en el trabajo de campo cualitativo por tipo de actor

Incentivo	Estudiantes	Docentes contratados	Docentes en escala 1	Docentes en escala 2	Docentes con cargos
Ingreso a la CPM y progresión dentro de esta	✓	✓	✓	✓	✓
Programación de plazas multianual	X	X	✓	✓	X
Salarios y escala salarial	X	✓	✓	✓	✓
Bonificaciones individuales por desempeño	X	X	✓	✓	X
Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	✓	✓	✓	✓	✓
Nombramiento especial en zonas desfavorecidas	✓	✓	X	X	X
Inducción y mentoría	X	X	✓	X	✓
Reasignación de plazas	X	X	✓	✓	X
Evaluaciones de desempeño	✓	✓	✓	✓	✓
Becas de formación inicial docente	✓	X	X	X	X
Apoyo administrativo	X	✓	✓	✓	✓

Elaboración: APOYO Consultoría.

Muestra

A partir de los objetivos específicos del trabajo de campo cualitativo, se identificaron los actores clave de La Reforma: (i) estudiantes, (ii) docentes contratados, (iii) docentes nombrados de 1era escala, (iv) docentes nombrados de 2da escala, y (v) docentes con cargos directivos y/o administrativos.

Con el objetivo de contrastar los hallazgos, se plantea realizar dos grupos focales de seis participantes para cada actor. Para ello, se seleccionaron dos regiones que poseen características diferentes:

- **Ayacucho:** Región que se encuentra en la sierra, sus instituciones educativas son en su mayoría institutos pedagógicos y su tasa de asignación de plazas se encuentra en el promedio nacional (20%).³⁸

³⁸ Se prioriza la UGEL de Huamanga y Lucanas.

- **Loreto:** Región que se encuentra en la selva, sus instituciones educativas son, en su mayoría, universidades, y su tasa de asignación de plazas es de las menores a nivel nacional (5%). Asimismo, es una de las regiones que tienen menor accesibilidad e infraestructura.³⁹

Tabla 19. Muestra del trabajo de campo cualitativo

Región	Grupos focales planeados	Part. planeados
Loreto	Estudiantes	6
	Docentes contratados	6
	Docentes nombrados en la 1 ^a escala	6
	Docentes nombrados en la 2 ^a escala	6
	Docentes con cargos	6
Ayacucho	Estudiantes	6
	Docentes contratados	6
	Docentes nombrados en la 1 ^a escala	6
	Docentes nombrados en la 2 ^a escala	6
	Docentes con cargos	6
Total		60

Elaboración: APOYO Consultoría.

Cabe mencionar que el trabajo de campo cualitativo es de carácter exploratorio y los resultados no son estadísticamente representativos de la población objetivo. Los hallazgos identificados en esta etapa de trabajo de campo son empleados para explorar el rango de respuestas de los entrevistados y analizar en mayor profundidad algunos temas relevantes de la Reforma Magisterial. Asimismo, los hallazgos de esta etapa del trabajo de campo fueron utilizados para diseñar correctamente los instrumentos empleados en el trabajo de campo cuantitativo.

Instrumentos

En función a los objetivos y temas descritos anteriormente, se elaboran guías de grupos focales semiestructuradas, que contienen los grupos temáticos a explorar por cada tipo de actor. Estos pueden observarse a continuación:

³⁹ Se prioriza la UGEL de Maynas.

Tabla 20. Estructura de las guías de grupo focal para estudiantes

Estudiantes	Docentes contratados y nombrados en la 1 ^a y 2 ^a escala	Docentes con cargos
Sobre la decisión de ejercer la carrera de docencia	Sobre la decisión de ejercer la carrera de docencia	Sobre la decisión de ejercer la carrera de docencia
Evaluaciones y desempeño	Evaluaciones y desempeño	Evaluaciones y desempeño
Expectativas futuras	Expectativas futuras	Expectativas futuras
Expectativas sobre la carrera docente	Sobre el proceso de postulación a la Carrera Pública Magisterial	Ascenso y funciones en el cargo
Expectativas sobre la PUN	Percpciones sobre su práctica docente en la actualidad o su situación actual en la Carrera Pública Magisterial	Sobre su situación actual en la Carrera Pública Magisterial

Elaboración: APOYO Consultoría.

Cabe mencionar que, los instrumentos fueron elaborados teniendo en cuenta la evaluación de distintos incentivos, tanto de los que forman parte o no de La Reforma. Asimismo, se consideran las características de cada actor para definir qué temas e incentivos se deben abordar con cada uno.

Protocolos de operación de campo

La realización del trabajo de campo cualitativo consistió en dos etapas: (i) la preparación, y (ii) la realización de grupos focales.

La preparación de los grupos focales inicia con la preparación del equipo moderador. En esta ocasión se capacita con respecto a los contenidos de mayor relevancia de La Reforma, como los principales procesos e incentivos.

Luego, se define el aplicativo a utilizar al ser sesiones virtuales. En este caso se utilizó la plataforma Tinku, la cual se utiliza constantemente para la aplicación de diversas técnicas de investigación. Esta es de fácil acceso (a partir de internet), de fácil uso, intuitiva, brinda el entorno de seguridad para mantener en total confidencialidad la información de los participantes, permite tener “observadores” y grabar las llamadas.

Por último, se realiza el reclutamiento de los participantes, el cual es realizado por un equipo especializado y con amplia experiencia. Al realizarse el contacto, se comprueba que se cumpla con las características determinadas, tenga la disponibilidad de asistir, tenga los medios adecuados para su participación, entre otros.

Los grupos focales son realizados por un moderador que controla y marca el camino de la sesión utilizando una serie de preguntas predeterminadas de una guía semiestructurada. Sin embargo, se fomenta el intercambio de ideas entre los participantes, lo cual genera la formulación de nuevas preguntas en bases a la propia participación de los actores.

Asimismo, para garantizar la calidad de los hallazgos se plantean las siguientes pautas:

- Se debe realizar repreguntas con el objetivo de indagar más a fondo las respuestas de los participantes. Esto incluye realizar repreguntas en caso de dudas, debido que ninguna información se debe asumir.
- Se debe explorar acerca del contexto del entorno y realidades de los participantes.
- Se debe promover la interacción de los participantes, debido a que enriquece el debate y genera *insights* más profundos.
- La metodología utilizada debe ser flexible y adaptarse a desenvolvimiento de la sesión.

14.2.3 Metodología cuantitativa

De forma complementaria al trabajo de campo cualitativo realizado y tomando en cuenta sus principales hallazgos, se realizó un trabajo de campo cuantitativo a estudiantes, docentes contratados y nombrados. Este consistió en la aplicación de entrevistas telefónicas a muestras representativas de estudiantes y docentes tanto contratados como nombrados, diferenciados por el ámbito (rural o urbano) en el que se encuentran en el caso de los docentes y por el tipo de institución educativa en la que cursan estudios de educación para el caso de los estudiantes.

Objetivos

Siguiendo los objetivos principales descritos al inicio de la presente sección, el trabajo de campo cuantitativo tiene como objetivo el recoger información sobre los incentivos establecidos o potenciales de la Reforma. La información recogida en trabajo de campo cuantitativo, por tipo de actor, es expuesta en la Tabla 21:

Tabla 21. Incentivos explorados en el trabajo de campo cuantitativo por tipo de actor

Incentivo	Estudiantes	Docentes contratados	Docentes nombrados
Ingreso y progresión en la CPM	✓	✓	✓
Salarios y escala salarial	✓	✓	✓
Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	X	✓	✓
Inducción y mentoría	✓	✓	✓
Reasignación de plazas	✓	X	✓
Evaluaciones de desempeño	X	✓	✓
Becas de formación inicial docente	X	✓	✓
Apoyo administrativo	X	✓	✓

Elaboración: APOYO Consultoría.

La priorización de los incentivos por tipo de actor responde a los hallazgos realizados en la etapa cualitativa del trabajo de campo y a las entrevistas con ejecutores y exportes previas. Esta información fue además segmentada por tipo de docente al interior de cada tipo de actor ya que se busca tener representatividad por ámbito (rural o urbano) en las encuestas a docentes y por tipo de institución educativa en el caso de los estudiantes de educación.

Muestra

Un punto clave en cualquier estimación estadística es la selección de una muestra representativa compuesta por elementos adecuadamente elegidos de la población bajo estudio. Para la identificación de la muestra a encuestar se siguen los siguientes pasos: (i) identificación de la población y subpoblaciones objetivo, (ii) selección del tipo de diseño muestral a utilizar, y (iii) cálculo del tamaño de muestra por subpoblación.

- **Población y subpoblaciones objetivo:** La población objetivo del presente trabajo de campo cuantitativo son los actores de La Reforma, entre los que se encuentran los estudiantes de educación, los docentes nombrados⁴⁰ y los docentes contratados⁴¹. Asimismo, se consideran subpoblaciones con relación al ámbito (urbano y rural) en el que se desarrollan los docentes debido a que se espera que respondan de manera distinta a los incentivos; y al tipo de institución a la que asisten los estudiantes (institutos y universidades) ya que hay indicios de que presenten opiniones distintas acerca del sistema público de educación (ver Tabla 22).

Tabla 22. Población y subpoblaciones objetivo

Actores	Subpoblaciones
Estudiantes	Institutos Universidades
Docentes nombrados	Urbano Rural
Docentes contratados	Urbano Rural

Elaboración: APOYO Consultoría.

- **Tipo de muestreo:** Existen diversos métodos para el diseño muestral entre los cuales se identifica el muestreo aleatorio simple. Este consiste en seleccionar a las unidades muestrales con la misma probabilidad, para lo cual se escogen de manera aleatoria (Portela & Villetta, 2007).
- **Tamaño de muestra:** Con el objetivo de tener representatividad estadística en cada subpoblación definida, se calcula el tamaño de muestra para cada una de ellas. Para ello, se considera un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5%, resultando en una muestra de aproximadamente 400 observaciones por subpoblación.⁴²

Con ello, la muestra programada para el trabajo de campo cuantitativo tiene un tamaño de muestra total de 2,400 individuos distribuidos de acuerdo con la Tabla 23.

⁴⁰ Solo se consideran a docentes nombrados que tienen un tipo de plaza orgánica.

⁴¹ Solo se consideran a docentes contratados que tienen un tipo de plaza orgánica, eventual o por reemplazo.

⁴² Considerando que los tamaños de universo para cada grupo son significativamente altos, es posible considerar una estimación de muestra con universos que tienen al infinito. En esos casos, los tamaños mínimos de muestra ascienden a, al menos, 385 observaciones. En ese sentido, considerar 400 casos por grupo es suficiente.

Tabla 23. Tamaño de muestra del trabajo de campo cuantitativo

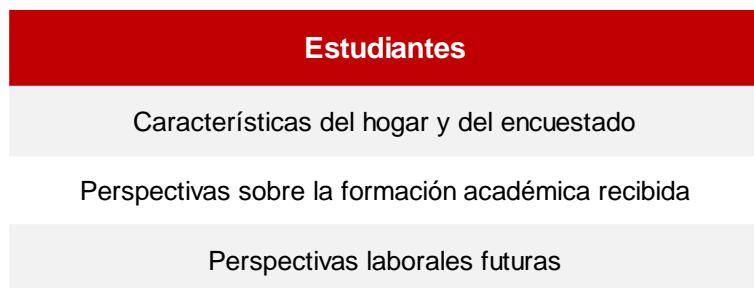
Actores	Subpoblaciones	Tamaño de la muestra
Estudiantes	Institutos	400
	Universidades	400
Docentes nombrados	Urbano	400
	Rural	400
Docentes contratados	Urbano	400
	Rural	400
		Total
		2,400

Elaboración: APOYO Consultoría.

Asimismo, con el objetivo de tener inferencia estadística en cada subpoblación se busca que las características y proporciones de la muestra sean similares a las del universo. Para ello, se seleccionan algunas variables relevantes para verificar que las observaciones de la muestra se distribuyan de la misma manera que las del universo. Entre las dimensiones seleccionadas se encuentra región, tipo de ruralidad en el caso de subpoblaciones de rural, y tipo de ingreso (por concurso o asimilación) en el caso de subpoblaciones de docentes nombrados.

Instrumentos

De la misma manera que los instrumentos utilizados para el trabajo de campo cualitativo, los instrumentos empleados en esta etapa del trabajo de campo fueron estructurados de acuerdo con agrupaciones temáticas para cada uno de los tipos de actores. Estas agrupaciones temáticas son resumidas en la Tabla 24 para los estudiantes y en la Tabla 25 para los docentes contratados y nombrados.

Tabla 24. Estructura de las encuestas a estudiantes

Elaboración: APOYO Consultoría.

Tabla 25. Estructura de las encuestas a docentes contratados y nombrados

Docentes contratados y nombrados
Características del hogar y del encuestado
Perspectivas sobre la formación académica recibida
Características laborales del encuestado
Perspectivas sobre su labor como docente
Perspectivas laborales futuras
Perspectivas sobre temas vinculados con la práctica docente

Elaboración: APOYO Consultoría.

Los instrumentos utilizados para el trabajo de campo fueron utilizados por el equipo de recojo de información luego de ser programadas en una aplicación de recojo de datos.

Protocolos de operación de campo

La realización del trabajo de campo consistió en dos etapas: (i) la preparación y capacitación del equipo encuestador, y (ii) la aplicación de encuestas.

Por un lado, se consolidó el equipo de encuestadores que llevarían a cabo el levantamiento de información. Como parte de los protocolos realizados, los encuestadores fueron capacitados en los contenidos e hitos más importantes de La Reforma, en los contenidos de los instrumentos⁴³ y en el uso de la aplicación que utilizarían para recoger la información deseada. Asimismo, como parte de la preparación del trabajo de campo, se seleccionó un software⁴⁴ pertinente que permite la programación de los cuestionarios diseñados en un formato cómodo para ser utilizado por el equipo de encuestadores.

Se consideró el uso de este aplicativo, debido a que es compatible con la extensión y estructura de los cuestionarios y el acceso disponible a través de cualquier computador Windows.

Por otro lado, el proceso de contacto se realizó de manera automática empleando un programa que permite llamadas simultáneas que luego son derivadas aleatoriamente a cada encuestador y al momento de ser contestadas. Esta forma de realizar las encuestas evita la transferencia de los datos de contacto de los encuestados hacia los encuestadores, de manera consistente con la protección de los datos personales de los docentes y estudiantes. De la misma manera la asignación aleatoria de las llamadas a los encuestadores tiene como objetivo eliminar un posible sesgo de selección generado por la autogestión de las listas de contactos por parte de los encuestadores.

⁴³ Se repasaron las preguntas de manera individual, para explicar los tipos de pregunta que se realizaran y la clasificación de las respuestas en el caso de preguntas abiertas.

⁴⁴ Se utiliza el software SurveyToGo.

Entrando al detalle de la aplicación del cuestionario, los encuestadores se presentan en nombre de APOYO Consultoría, cuidando de no mencionar al MEF o MINEDU durante la aplicación de la encuesta. Las entrevistas inician con la siguiente presentación:

"Buenos días/tardes, mi nombre es _____ encuestador de la empresa APOYO Consultoría que se encuentra realizando una investigación sobre bienestar docente. El estudio busca recolectar información sobre estudiantes de la carrera profesional de educación que se desenvolverán como docentes, razón por la cual solicitamos su colaboración. ¿Podría darme unos 10 minutos de su tiempo para poder continuar? La información que usted me brinde será utilizada únicamente para fines del estudio y será tratada de forma estrictamente confidencial. Le recuerdo que no hay respuestas buenas ni malas, por eso le pido que responda con confianza y franqueza".

Para realizar las entrevistas, cada agente debe ingresar con un usuario y contraseña personales a una aplicación web. Esto evita que los cuestionarios y la base de datos de contactos sea almacenada por alguno de los encuestadores, y asegura la integridad de los datos a recoger. Las grabaciones de las llamadas son también almacenadas de tal manera que se pueda realizar luego un reporte de incidencias y validar la calidad de la información recogida. Toda la información es almacenada en un servidor externo, y para su descarga se deben realizar autorizaciones a nivel individual de parte del director del proyecto.

Como fue mostrado anteriormente, la muestra fue dividida por tipo de actor en La Reforma y cada una de estas poblaciones fue dividida en dos subpoblaciones. En el caso de los docentes contratados y nombrados las submuestras fueron divididas por el carácter urbano o rural de la plaza en la que se encuentran, mientras que en el caso de los estudiantes de educación la división se dio de acuerdo con si estudiaban en un instituto o en una universidad.

Cabe mencionar que, para mantener la representatividad de las muestras, estas fueron estratificadas de acuerdo con el departamento en el que se encuentran trabajando o estudiando, según el ingreso a la CPM, en el caso de docentes nombrados, y según el grado de ruralidad, en el caso del ámbito rural. Esta estratificación tiene como objetivo preservar la representatividad de la muestra ante distintas tasas de respuesta a las llamadas telefónicas y de término de las encuestas.

14.3 Validación en campo de los instrumentos elaborados, levantamiento de información y consistencia de datos

A continuación, se presenta un reporte con el detalle de los procedimientos para la validación en campo de los instrumentos elaborados, los procedimientos del levantamiento de información, y las actividades realizadas para la consistencia de datos luego del trabajo de campo.

Validación en campo de los instrumentos elaborados

En el caso del **trabajo de campo cualitativo**, la estrategia de recolección de información se basó sobre la aplicación de 5 instrumentos:

- Guía de grupo focal a estudiantes
- Guía de grupo focal a docentes nombrados en primera escala magisterial
- Guía de grupo focal a docentes nombrados en segunda escala magisterial
- Guía de grupo focal a docentes con cargos
- Guía de grupo focal a docentes contratados

Posteriormente al diseño de instrumentos y del operativo de campo, se procedió con una validación en dos niveles: (i) validación temática de los contenidos de los grupos focales, y (ii) validación de la operación de campo y los protocolos establecidos.

Para el primer punto, con el fin de validar los temas a considerar en el levantamiento de información cualitativa, se inició con una consolidación, en conjunto con la contraparte técnica del MINEDU, de los incentivos sobre los cuales se recopilaría información por tipo de actor. El resumen de dicha validación se puede apreciar con más detalle en la siguiente tabla:

Tabla 26. Temas tratados en el trabajo de campo cualitativo por tipo de actor

Incentivo	Estudiantes	Docentes contratados	Docentes en escala 1	Docentes en escala 2	Docentes con cargos
Ingreso a la CPM y progresión dentro de esta	✓	✓	✓	✓	✓
Programación de plazas multianual	X	X	✓	✓	X
Salarios y escala salarial	X	✓	✓	✓	✓
Bonificaciones individuales por desempeño	X	X	✓	✓	X
Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	✓	✓	✓	✓	✓
Nombramiento especial en zonas desfavorecidas	✓	✓	X	X	X
Inducción y mentoría	X	X	✓	X	✓
Reasignación de plazas	X	X	✓	✓	X
Evaluaciones de desempeño	✓	✓	✓	✓	✓
Becas de formación inicial docente	✓	X	X	X	X
Apoyo administrativo	X	✓	✓	✓	✓

Elaboración: APOYO Consultoría.

A continuación, una vez realizada la validación a nivel temático, se procedió con la validación del operativo de campo, para la cual se realizó una breve prueba piloto a través de entrevistas a estudiantes y docentes. Los puntos de validación para los cuales se realizaron algunas pruebas fueron los siguientes:

- La funcionalidad del aplicativo empleado para las sesiones grupales: como se precisó en la sección descriptiva del operativo de campo, se empleó el aplicativo Tinku, que permitió la realización de sesiones grupales.
- La comprensión de las preguntas planteadas en las guías de grupos focales.

Al respecto, se encontró que el uso del aplicativo en ciertas ocasiones requería una orientación previa al entrevistado, con lo cual se previó destinar un tiempo previo al inicio de las sesiones grupales para asesorar a los participantes de las sesiones grupales en la adecuada conexión al aplicativo y su uso.

De otro lado, en cuanto a la comprensión de las preguntas planteadas en las guías, no se apreció mayor dificultad, pues las guías estaban estructuradas para dar suficiente claridad sobre los conceptos que se estaban empleando. Solo hubo un ajuste en el fraseo de una pregunta (específicamente, la pregunta referida a la percepción de utilidad de los procesos de evaluación), pues generaba un poco de confusión en el informante.

En el caso del **trabajo de campo cuantitativo**, como se precisó en la sección metodológica respectiva, se contó con 3 instrumentos:

- Encuesta a estudiantes
- Encuesta a docentes nombrados
- Encuesta a docentes contratados

La labor de validación se ha basado en la misma estructura que el caso cualitativo. Así, posteriormente al diseño de instrumentos y del operativo de campo, se procedió con una validación en dos niveles: (i) validación temática de los contenidos de los grupos focales, y (ii) validación de la operación de campo y los protocolos establecidos.

La validación temática se realizó a través de las reuniones de revisión con la contraparte técnica del MEF de los incentivos a analizar a través del sondeo cuantitativo. Los incentivos explorados en cada encuesta se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 27. Incentivos explorados en el trabajo de campo cuantitativo por tipo de actor

Incentivo	Estudiantes	Docentes contratados	Docentes nombrados
Ingreso y progresión en la CPM	✓	✓	✓
Salarios y escala salarial	✓	✓	✓
Bonificaciones para plazas en zonas desfavorecidas	X	✓	✓
Inducción y mentoría	✓	✓	✓
Reasignación de plazas	✓	X	✓
Evaluaciones de desempeño	X	✓	✓
Becas de formación inicial docente	X	✓	✓
Apoyo administrativo	X	✓	✓

En cuanto a la validación del operativo de campo, los puntos de validación priorizados fueron los siguientes:

- La funcionalidad del aplicativo empleado para realizar las encuestas. En este caso, se verificaron los pases y filtros, la correcta codificación de las preguntas y categorías, y la distinción clara de las preguntas que admitían respuestas espontáneas.
- El tiempo de aplicación de las encuestas
- La comprensión de las preguntas aplicadas en la guía

La validación se realizó a través de una submuestra de encuestas aplicadas a estudiantes y docentes. A raíz de la aplicación de este piloto de encuestas, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- El aplicativo era ágil y estuvo diseñado de forma *ad hoc* a los objetivos del sondeo, motivo por el cual se mantuvo la configuración como la originalmente prevista.
- Los tiempos promedio en la aplicación de encuestas a estudiantes fue mayor al previsto. No se tomaron decisiones de acortar la encuesta dada la relevancia de los temas indagados. En el caso de docentes nombrados y contratados, si bien se encontraron tiempos promedios relativamente altos, esto estaba dentro del margen de lo posible para sondeos telefónicos.
- Se observó una dificultad para comprender las preguntas de desplazamiento a zonas rurales o a otros departamentos, con lo cual se realizó un fraseo más específico, para permitirles comprender las condiciones bajo las cuales los docentes se trasladarían (contexto temporal –3 años–, y considerando un puesto de trabajo, no necesariamente una plaza).

Los resultados de la validación permitieron realizar ajustes a los instrumentos y al operativo que fueron considerados en el trabajo de campo.

Resultados de la operación de campo

Para el trabajo de campo cualitativo se planeó una estructura de 10 grupos focales con 5 tipos de actores. En el planeamiento de las actividades, se buscó realizar de 2 a 3 sesiones diarias.

Sin embargo, se dieron las siguientes dificultades:

- Las bases de datos tenían una cantidad mayor al promedio de contactos inválidos, y los válidos, tenían un bajo índice de contactabilidad.
- Las ventanas horarias en las que los docentes estaban disponibles para realizar las entrevistas eran reducidas debido al horario laboral del público objetivo (la mayoría solo podía ser contactado entre 3pm y 9 pm).
- La precariedad de la señal de internet y celular en las dos zonas evaluadas (Ayacucho y Loreto), dificultó el contacto y el desarrollo de los grupos focales. Las personas que habían confirmado y se conectaban a las sesiones, no lograban mantenerse permanentemente en ellas por la débil conexión de internet.
- Este problema se vio agraviado en Loreto, donde además de tener limitaciones en las conexiones permanentemente, se presentaron lluvias torrenciales y tormentas eléctricas que impedían la realización de las sesiones.

Frente a ello se activaron los siguientes protocolos de contingencia con el objetivo de no perjudicar los plazos planteados y la calidad de la información recogida:

- Se incluyó la participación de un segundo moderador para que sea posible realizar sesiones simultáneas debido a que se observó que la ventana de tiempo para realizar las sesiones era limitada por la disponibilidad horaria de los participantes.
- A medida que se evidenciaron las dificultades en la asistencia de los participantes, se incrementó la cantidad de personas reclutadas por grupo focal con el objetivo de alcanzar el número de participantes planificados por sesión.
- En aquellas ocasiones donde no se logró el mínimo de participantes activos y constantes, se tomó la decisión de postergar la sesión.
- A pesar de los esfuerzos de reprogramación se sesiones, en los grupos especialmente problemáticos se cambió de técnica y se realizaron entrevistas personales a profundidad. Estas tienen como ventaja que se pueden realizar a través de una llamada telefónica, mejorando parcialmente el problema de conectividad de internet.
- En las sesiones donde se logró un mínimo técnico de participantes, pero no se llegó a la muestra mínima requerida, se continuó con la entrevista grupal y para complementarla, se realizó un mini *focus group* virtual con 3 participantes.

Con ello, se realizaron 9 grupos focales y 5 entrevistas personales **entre el 25 de abril y el 05 de mayo del año 2022**, según la distribución mostrada en la siguiente tabla:

Tabla 28. Resultados de operación del trabajo de campo cualitativo

Región	Grupo focal	Participantes	Asistentes - EP ^{1/}
Loreto	Estudiantes	6	5
	Docentes contratados	6	0-3
	Docentes nombrados en la 1 ^a escala	6	6
	Docentes nombrados en la 2 ^a escala	6	5
	Docentes con cargos	6	4-2
Ayacucho	Estudiantes	6	5
	Docentes contratados	6	4
	Docentes nombrados en la 1 ^a escala	6	5
	Docentes nombrados en la 2 ^a escala	6	5
	Docentes con cargos	6	7
Total		60	51

Nota: 1/ Los grupos focales que no pudieron ser realizados normalmente fueron complementados con entrevistas personales (EP) a profundidad.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Para el trabajo de campo cuantitativo establecieron 6 subpoblaciones con un total de encuestas que asciende a 2,400. A la fecha, se ha finalizado el levantamiento de información a estudiantes (de institutos y universidades), docentes nombrados y docentes contratados.

Tabla 29. Estado final del levantamiento de información cuantitativa

Actores	Ámbito	Número de encuestas planificadas	Número de encuestas efectivas	Cobertura
Estudiantes	Institutos	400	400	100%
	Universidades	400	414	104%
Docentes nombrados	Urbano	400	433	108%
	Rural	400	414	104%
Docentes contratados	Urbano	400	406	102%
	Rural	400	400	100%
Total		2,400	2,467	103%

Elaboración: APOYO Consultoría.

En el caso de las **encuestas a estudiantes**, se realizaron 814 encuestas válidas entre el **04 y 13 de mayo** con una duración promedio de 18.32 minutos. Para ello, se emplearon los listados de contactos proporcionados por la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DIGESU) y la Dirección de Formación Inicial Docente (DIFOID), con el fin de aplicar el operativo de campo.

Durante el recojo de información de estudiantes, se enfrentaron a las siguientes dificultades:

- Las bases de datos disponibles tenían restricciones para el contacto de un grupo de estudiantes. En este caso, la validación de datos personales no fue posible en un total de 5,329 casos de un total de 29,360 estudiantes en total (alrededor de 18%). Por ello, los estudiantes ubicados dentro de esta muestra tuvieron que ser reemplazados por estudiantes con características similares en cuanto a departamento, género y edad.
- Las ventanas horarias en la que los entrevistados estaban disponibles para realizar las entrevistas eran reducidas debido a la actividad de los estudiantes. En este caso, la ventana ideal para aplicación de encuestas fue entre 4 pm y 8 pm.
- Realizar las entrevistas en algunas regiones fue especialmente difícil debido a las características de su infraestructura de telecomunicaciones (principalmente en la selva). En esos casos, las encuestas tuvieron que programarse en varias oportunidades, y algunas lamentablemente quedaron como incompletas, con lo cual se tuvo que aplicar los reemplazos respectivos.

La información de la muestra obtenida fue comparada en ambos grupos (universidades e institutos), y se obtuvieron características semejantes en comparación con el universo objetivo, según lo que se puede apreciar en las siguientes tablas (ver siguientes tablas).

Tabla 30. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para estudiantes de universidades

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Universidad		
Por género		
Femenino	71%	71%
Masculino	29%	29%
Por región		
Amazonas	0%	0%
Ancash	3%	3%
Apurímac	2%	4%
Arequipa	4%	4%
Ayacucho	2%	3%
Cajamarca	2%	1%
Callao	0%	0%
Cusco	7%	7%
Huancavelica	3%	2%
Huánuco	1%	1%
Ica	0%	0%
Junín	6%	5%
La Libertad	5%	5%
Lambayeque	2%	2%
Lima	40%	42%
Loreto	3%	1%
Madre De Dios	1%	2%
Moquegua	0%	0%
Pasco	0%	0%

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Piura	1%	0%
Puno	8%	10%
San Martín	1%	1%
Tacna	2%	2%
Tumbes	1%	0%
Ucayali	6%	5%
Por edad		
Entre 18 y 20	7%	6%
Entre 21 y 23	52%	53%
Entre 24 y 26	17%	16%
Entre 27 y 29	7%	9%
Mayores a 30	16%	16%
Por ciclo		
5to	38%	33%
6to	25%	26%
7mo	23%	24%
8vo	15%	17%

Nota: El tamaño de muestra total fue de 414 estudiantes de educación en universidades.

Elaboración: APOYO Consultoría

Tabla 31. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para estudiantes de institutos

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Instituto		
Por género		
Femenino	70%	73%
Masculino	30%	27%
Por región		
Amazonas	3%	4%
Ancash	7%	6%
Apurímac	3%	4%
Arequipa	5%	6%
Ayacucho	6%	6%
Cajamarca	15%	14%
Callao	1%	1%
Cusco	11%	11%
Huancavelica	1%	2%
Huánuco	3%	4%
Ica	2%	3%
Junín	5%	5%
La Libertad	4%	3%
Lambayeque	2%	2%
Lima	8%	7%
Loreto	1%	1%
Madre De Dios	4%	4%
Moquegua	1%	1%
Pasco	1%	1%
Piura	1%	1%
Puno	1%	1%

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
San Martín	7%	8%
Tacna	5%	7%
Tumbes	1%	1%
Ucayali	2%	1%
Por edad		
Entre 18 y 20	0%	0%
Entre 21 y 23	34%	28%
Entre 24 y 26	23%	23%
Entre 27 y 29	13%	16%
Mayores a 30	30%	33%
Por ciclo		
8vo	50%	51%
9no	9%	9%
10mo	41%	40%

Nota: El tamaño de muestra total fue de 400 estudiantes de educación en institutos

Elaboración: APOYO Consultoría

En el caso de las encuestas a **docentes nombrados**, se realizaron 847 encuestas válidas **entre el 12 y el 27 de mayo del 2022**, con una duración promedio de 28.11 minutos. Para ello, se emplearon los listados de contactos proporcionados por la unidad de información de la Dirección Técnico Normativa (DITEN), con el fin de aplicar el operativo de campo.

Durante el recojo de información de estudiantes, se enfrentaron a las siguientes dificultades:

- Las bases de datos disponibles tenían restricciones para el contacto de un grupo de estudiantes. En este caso, la validación de datos personales no fue posible en un total de 23,500 casos de un total de 226,640 en total (alrededor de 10%). Por ello, los estudiantes ubicados dentro de esta muestra tuvieron que ser reemplazados por docentes nombrados con características similares en cuanto a departamento, ámbito (urbano y rural) género y edad. En el caso del ámbito rural, se consideró también el nivel de ruralidad (Rural 1, Rural 2 o Rural 3).
- Las ventanas horarias en la que los entrevistados estaban disponibles para realizar las entrevistas eran reducidas debido a la actividad propia de los docentes. En este caso, la ventana ideal para aplicación de encuestas fue entre 3 pm y 9 pm. Se tuvo que ampliar el horario a las 9 pm para atender a los encuestados con esa ventana.
- Realizar las entrevistas en el ámbito rural fue especialmente difícil debido a las características de su infraestructura de telecomunicaciones (principalmente en la selva). En esos casos, las encuestas tuvieron que programarse en varias oportunidades, y algunas lamentablemente quedaron como incompletas, con lo cual se tuvo que aplicar los reemplazos respectivos.

La información de la muestra obtenida fue comparada en ambos grupos (docentes nombrados del ámbito urbano y rural), y se obtuvieron características semejantes en comparación con el universo objetivo, según lo que se puede apreciar en las siguientes tablas (ver siguientes tablas).

Tabla 32. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes nombrados en el ámbito urbano

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Urbano		
Por género		
Femenino	68%	67%
Masculino	32%	33%
Por región		
Amazonas	1%	2%
Ancash	4%	6%
Apurímac	2%	3%
Arequipa	5%	5%
Ayacucho	2%	4%
Cajamarca	3%	8%
Callao	3%	0%
Cusco	4%	4%
Huancavelica	1%	3%
Huánuco	2%	4%
Ica	4%	4%
Junín	5%	4%
La Libertad	6%	7%
Lambayeque	4%	4%
Lima	29%	17%
Loreto	4%	3%
Madre De Dios	1%	0%
Moquegua	1%	1%
Pasco	1%	3%
Piura	6%	7%
Puno	5%	5%
San Martín	3%	3%
Tacna	2%	1%
Tumbes	2%	2%
Ucayali	2%	2%
Por edad		
Menores a 29	0%	1%
Entre 30 y 39	6%	9%
Entre 40 y 49	22%	27%
Entre 50 y 59	51%	50%
Mayores a 60	22%	13%
Forma de ingreso		
Asimilado	90%	87%
Concurso	10%	13%
Por escala		
1 ^a escala	22%	19%
2 ^a escala	25%	25%
3 ^a escala	23%	24%
4 ^a escala	16%	18%
5 ^a escala	10%	10%
6 ^a escala	4%	4%
7 ^a escala	0.5%	0.5%
8 ^a escala	0%	0%

Nota: El tamaño de muestra total fue de 433 docentes nombrados en IE urbanas.

Elaboración: APOYO Consultoría

Tabla 33. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes nombrados en el ámbito rural

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Rural		
Por género		
Femenino	50%	49%
Masculino	50%	51%
Por región		
Amazonas	4%	4%
Ancash	8%	8%
Apurímac	4%	3%
Arequipa	2%	2%
Ayacucho	5%	5%
Cajamarca	15%	18%
Callao	7%	6%
Cusco	5%	5%
Huancavelica	5%	5%
Huánuco	1%	2%
Ica	5%	4%
Junín	6%	5%
La Libertad	3%	3%
Lambayeque	3%	5%
Lima	3%	3%
Loreto	0%	0%
Madre De Dios	1%	1%
Moquegua	2%	5%
Pasco	5%	10%
Piura	9%	2%
Puno	4%	0%
San Martín	1%	1%
Tacna	1%	1%
Tumbes	1%	0%
Ucayali	0%	0%
Por edad		
Menores a 29	1%	2%
Entre 30 y 39	11%	16%
Entre 40 y 49	30%	34%
Entre 50 y 59	43%	43%
Mayores a 60	16%	5%
Forma de ingreso		
Asimilado	81%	81%
Concurso	19%	19%
Tipo de ruralidad		
Rural 1	33%	30%
Rural 2	38%	40%
Rural 3	29%	31%
Por escala		
1 ^a escala	29%	27%
2 ^a escala	36%	35%
3 ^a escala	20%	19%
4 ^a escala	11%	13%

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
5 ^a escala	4%	5%
6 ^a escala	1%	1%
7 ^a escala	0.1%	0.2%
8 ^a escala	0%	0%

Nota: El tamaño de muestra fue de 414 docentes nombrados en IE rurales.

Elaboración: APOYO Consultoría

En el caso de las encuestas a **docentes contratados**, se realizaron 806 encuestas válidas entre el **20 de mayo al 3 de junio del 2022**, con una duración promedio de 28.34 minutos. Para ello, se emplearon los listados de contactos proporcionados por la unidad de información de la Dirección Técnico Normativa (DITEN), con el fin de aplicar el operativo de campo.

Durante el recojo de información de estudiantes, se enfrentaron a las siguientes dificultades:

- Las bases de datos disponibles tenían restricciones para el contacto de un grupo de estudiantes. En este caso, la validación de datos personales no fue posible en un total de 9,600 casos de un total de 155,740 en total (alrededor de 6%). Por ello, los estudiantes ubicados dentro de esta muestra tuvieron que ser reemplazados por docentes nombrados con características similares en cuanto a departamento, ámbito (urbano y rural) género y edad. En el caso del ámbito rural, se consideró también el nivel de ruralidad (Rural 1, Rural 2 o Rural 3).
- Las ventanas horarias en la que los entrevistados estaban disponibles para realizar las entrevistas eran reducidas debido a la actividad propia de los docentes. En este caso, la ventana ideal para aplicación de encuestas fue entre 3 pm y 9 pm. Se tuvo que ampliar el horario a las 9 pm para atender a los encuestados con esa ventana.
- Realizar las entrevistas en el ámbito rural fue especialmente difícil debido a las características de su infraestructura de telecomunicaciones (principalmente en la selva). En esos casos, las encuestas tuvieron que programarse en varias oportunidades, y algunas lamentablemente quedaron como incompletas, con lo cual se tuvo que aplicar los reemplazos respectivos.

La información de la muestra obtenida fue comparada en ambos grupos (docentes contratados en el ámbito urbano y rural), y se obtuvieron características semejantes en comparación con el universo objetivo, según lo que se puede apreciar en las siguientes tablas (ver siguientes tablas).

Tabla 34. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes contratados en el ámbito urbano

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Urbano		
Por género		
Femenino	71%	71%
Masculino	29%	29%
Por región		
Amazonas	1%	1%

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Ancash	3%	4%
Apurímac	2%	3%
Arequipa	4%	5%
Ayacucho	3%	4%
Cajamarca	3%	5%
Callao	4%	0%
Cusco	4%	2%
Huancavelica	1%	2%
Huánuco	2%	4%
Ica	3%	4%
Junín	5%	7%
La Libertad	6%	6%
Lambayeque	3%	5%
Lima	26%	18%
Loreto	6%	5%
Madre De Dios	1%	0%
Moquegua	1%	0%
Pasco	1%	2%
Piura	7%	7%
Puno	4%	6%
San Martín	4%	2%
Tacna	1%	1%
Tumbes	1%	1%
Ucayali	3%	3%
Por edad		
Menores a 29	6%	13%
Entre 30 y 39	31%	30%
Entre 40 y 49	44%	42%
Entre 50 y 59	17%	15%
Mayores a 60	2%	1%
Tipo de plaza		
Eventual	29%	33%
Orgánica	50%	46%
Por reemplazo	21%	21%

Nota: El tamaño de muestra fue de 406 docentes contratados en IE urbanas.

Elaboración: APOYO Consultoría

Tabla 35. Comparación entre universo objetivo y muestra efectiva para docentes contratados en el ámbito rural

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Rural		
Por género		
Femenino	55%	57%
Masculino	45%	43%
Por región		
Amazonas	5%	5%
Ancash	5%	6%
Apurímac	3%	2%
Arequipa	2%	1%

Dimensión	Distribución universo objetivo	Distribución muestra
Ayacucho	5%	5%
Cajamarca	10%	14%
Callao	7%	0%
Cusco	5%	6%
Huancavelica	6%	3%
Huánuco	1%	7%
Ica	5%	1%
Junín	6%	5%
La Libertad	2%	6%
Lambayeque	0%	4%
Lima	2%	4%
Loreto	11%	10%
Madre De Dios	1%	0%
Moquegua	0%	0%
Pasco	2%	3%
Piura	7%	6%
Puno	5%	8%
San Martín	6%	3%
Tacna	0%	1%
Tumbes	0%	0%
Ucayali	3%	2%
Por edad		
Menores a 29	11%	13%
Entre 30 y 39	33%	40%
Entre 40 y 49	40%	35%
Entre 50 y 59	14%	10%
Mayores a 60	2%	2%
Tipo de plaza		
Eventual	35%	36%
Orgánica	53%	53%
Por reemplazo	12%	12%
Tipo de ruralidad		
Rural 1	47%	47%
Rural 2	34%	34%
Rural 3	18%	19%

Nota: El tamaño de muestra fue de 400 docentes contratados en IE rurales.

Elaboración: APOYO Consultoría

Procedimientos para la consistencia de la información recopilada

En el caso del **trabajo de campo cualitativo**, la información de las guías de grupo focal pasó por un proceso de transcripción, que permitió insumos primarios suficientes para el análisis. La información generada fue codificada a través de la aplicación Atlas.Ti, que permitió organizar las temáticas relevantes del levantamiento de información y la generación de reportes. Los códigos (o temas) considerados para el proceso de revisión, sistematización y análisis de los hallazgos se puede presentar en la siguiente tabla:

Tabla 36. Códigos empleados para el análisis a través de Atlas.Ti

Tema (nodo)	Código
Opiniones sobre el proceso de evaluación para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial	Fortalezas de la PUN para medir desempeño
	Debilidades de la PUN para medir desempeño
	Fortalezas de la evaluación descentralizada
	Debilidades de la evaluación descentralizada
	Recomendaciones sobre el proceso de evaluación
Ventajas de la Reforma Magisterial	Cambios en la práctica docente post nombramiento
	Diferencias con personal contratado
Valoración sobre evaluaciones de desempeño	Factores que debería considerar la evaluación de desempeño
	Perspectiva del impacto de las evaluaciones de desempeño sobre el desempeño de los alumnos
	Expectativas sobre las consecuencias esperadas luego de una evaluación desaprobatoria
Percepción sobre movilización de plazas/puesto de trabajo	Disposición a trasladarse a otra región/departamento
	Disposición a trasladarse al contexto rural

Elaboración: APOYO Consultoría

En el caso del **trabajo de campo cuantitativo**, una de las ventajas de realizar el levantamiento de información a través de un aplicativo permite garantizar la consistencia interna de los datos generados: esto es, garantizar que los pasos, filtros, y codificación correspondan a los originalmente diseñados.

Con el fin de verificar la calidad de los filtros, pasos y códigos, se realizó un análisis estadístico previo a la estimación de indicadores, a través de los cuales se verificó: (i) la consistencia entre los tamaños de muestra específicos de algunas respuestas filtro, y el tamaño de las muestras de las preguntas derivadas de dicho filtro; y (ii) la verificación de la declaración de *missing values* en la base de datos.