

¿Llegamos a la meta de la carrera? Una evaluación de impacto de la Carrera Pública Magisterial sobre el rendimiento académico y las competencias socioemocionales de los estudiantes en el Perú

Miguel Puch y Ana Salas

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

Convencido de que los maestros cumplen un rol fundamental para mejorar la calidad de la educación en el Perú, el Ministerio de Educación, a través de la Ley de Reforma Magisterial (LRM) del año 2012, efectuó cambios en el régimen laboral de los docentes nombrados del sector público —Carrera Pública Magisterial (CPM)—, con el fin de volverlo un esquema basado en el mérito. Así, el esquema actual plantea criterios e incentivos exclusivos que miden y premian el mérito de los docentes de la CPM, como el bono de atracción a la carrera pública, la asignación económica por tiempo de servicios, las escalas magisteriales (incrementos salariales a medida que se asciende en la CPM), las oportunidades de crecimiento profesional y los procesos de evaluación para el ingreso, permanencia, ascenso y acceso a distintas áreas de desempeño laboral en la CPM.

De acuerdo a la literatura, políticas como la CPM son capaces de incrementar los aprendizajes de los estudiantes a través de dos canales: (i) Canal de incentivos, que activa la motivación del docente y, consecuentemente, fomenta un mayor esfuerzo para la mejora de sus prácticas pedagógicas (Lazear, 2003). En este caso, el docente cambia su comportamiento con el fin de obtener las compensaciones del esquema de incentivos

de la CPM, como los incrementos salariales o el ejercicio de funciones directivas (Béteille y Evans, 2019). (ii) Canal de selección, que atrae y selecciona a docentes efectivos con características proclives a incrementar el aprendizaje de sus estudiantes; por ejemplo, docentes con mayores estudios o con mejores estrategias pedagógicas (Lazear, 2003). En este caso, la composición de docentes en la CPM se modifica por los filtros de selección que suponen las evaluaciones de ingreso y desempeño.

La efectividad del canal de selección depende del diseño de las evaluaciones de ingreso y desempeño, y la capacidad que tienen para seleccionar y retener a los docentes más efectivos. En tanto, la efectividad del canal de incentivos depende de (i) condiciones laborales y salariales adecuadas que permitan valorar los factores de motivación (ej. ambiente institucional y desarrollo profesional) (Herzberg, 1968; Crehan, 2016); (ii) la capacidad para activar la motivación autónoma y afirmar la competencia (Deci et al., 1999); (iii) la capacidad de traducir una mayor motivación y esfuerzo en mejores prácticas pedagógicas (Bennell y Akyeampong, 2007); y (iv) la percepción de valía, equidad y factibilidad que tienen los docentes sobre el esquema de la CPM (Iliya e Ifeoma, 2015).

Los pocos estudios que han evaluado los efectos de las carreras magisteriales sobre los aprendizajes de los estudiantes han mostrado resultados mixtos, tanto en Latinoamérica como fuera de ella (Ome, 2012; Brutti y Sanchez Torres, 2017; McEwan y Santibáñez, 2005; Crehan, 2016; Cruz-Aguayo et al., 2017). En algunos casos no se encuentran efectos estadísticamente significativos, mientras que en otros sí, pero siempre con un tamaño de efecto modesto. En el Perú, hasta la fecha, no se ha evaluado los efectos de la CPM sobre los aprendizajes de los estudiantes.

El presente estudio es el primero que se propone evaluar el impacto de la CPM sobre los aprendizajes de los estudiantes, tanto académicos como socioemocionales, usando datos de fuentes secundarias recogidas por el Ministerio de Educación. Específicamente, se usaron datos de los resultados de aprendizaje en matemática y comprensión lectora de los estudiantes de 2do grado de secundaria provistos por la ECE (2018), y los ítems de pensamiento crítico, comunicación asertiva, resolución de problemas y expectativas de alcanzar un mayor nivel educativo provistos por la Encuesta de Factores Asociados de la ECE (2018). Asimismo, se usaron datos de las características de los estudiantes, docentes y escuelas provistos por el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), Encuesta

Nacional a Docentes (ENDO) y Censo Escolar de 2018, respectivamente.

A partir de la elaboración de una teoría de cambio basada en las teorías de motivación e incentivos, se plantearon cuatro objetivos específicos: (i) analizar cambios en el perfil de los docentes nombrados; (ii) medir el impacto de la CPM en variables finales de rendimiento académico y competencias socioemocionales de los estudiantes de 2do grado de secundaria, así como en variables intermedias de satisfacción docente y esfuerzo pedagógico; (iii) examinar la existencia de efectos diferenciados de la CPM según el sexo de los estudiantes; y (iv) explorar la existencia de efectos diferenciados de la CPM según el área geográfica (urbano o rural) y el sexo de los docentes.

En el **primer objetivo**, se utilizó datos de la ENDO para comparar el perfil de los docentes nombrados entre 2014 y 2018, periodo en el cual se llevó a cabo los dos primeros concursos de ingreso a la CPM bajo el régimen de la LRM (2015 y 2017). A través del uso de test de medias y tamaños de efecto, se buscó identificar posibles cambios significativos en determinados atributos asociados a la efectividad docente. Este ejercicio se replicó para los docentes no nombrados para fines comparativos. Además, interesó saber si este cambio se debió al comportamiento de los incumbentes o al ingreso de nuevos docentes a la CPM. Para ello, se dividió a los docentes encuestados en el 2018 en dos grupos según el año en el que se nombraron: (i) incumbentes: los que fueron nombrados antes de 2015 y (ii) nuevos ingresantes: aquellos que fueron nombrados en 2015 o 2017.

Los resultados sugieren que, luego de los dos primeros concursos de ingreso a la CPM bajo la LRM, el perfil de los docentes no mejoró de manera integral (por lo menos no en base a las variables seleccionadas), sino solo en ciertas características, entre las que destaca la mayor experiencia laboral y nivel educativo. Respecto a la primera, a pesar de que los nuevos ingresantes a la CPM cuentan con menos experiencia, el cambio generacional en la CPM es más lento comparado al grupo de docentes no nombrados. Respecto a la segunda, se encuentra que tanto los docentes nombrados recientemente como los más antiguos vienen adquiriendo mayores estudios y credenciales, tendencia que es más marcada en el primer grupo. Por otro lado, se evidenció una reducción de los maestros que consideran que la LRM es beneficiosa para ellos, reducción que es exclusiva al grupo de docentes nombrados. Este fenómeno podría sugerir que las evaluaciones de desempeño son percibidas como mecanismos de control antes que de afirmación de competencias.

En el **segundo objetivo**, se realizó una evaluación de impacto cuasi-experimental de la CPM sobre el rendimiento en comprensión lectora y matemática de los estudiantes de 2do de secundaria en 2018, así como en sus competencias socioemocionales, específicamente, las expectativas de un mayor nivel educativo y habilidades asociadas al pensamiento crítico, comunicación asertiva y resolución de problemas. Además, se evalúa el impacto sobre la satisfacción docente y el esfuerzo pedagógico. Según la teoría de cambio, si los componentes de la CPM son implementados fielmente y se cumplen las condiciones para el funcionamiento de los canales de selección e incentivos, se debería esperar efectos intermedios en la satisfacción y esfuerzo de los docentes que se traduzcan en mejores prácticas pedagógicas y, consecuentemente, en mayores aprendizajes de los estudiantes.

Para este objetivo, el grupo de tratamiento o intervención fue definido como todos los docentes nombrados al año 2018, ya que todos ellos están expuestos a los incentivos de la CPM. Haciendo uso de la metodología del *Propensity Score Matching* (PSM), no se hallaron efectos estadísticamente significativos de la CPM sobre las variables finales de aprendizaje ni sobre las variables intermedias de esfuerzo pedagógico o satisfacción docente. Estos hallazgos fueron robustos a diferentes especificaciones de la regresión de impacto, algoritmos de emparejamiento y medidas de distancia; pero sensibles a la presencia de variables no observables, por lo cual deben tomarse con cautela. Cabe mencionar que el número de años de exposición a los incentivos varía fuertemente en el grupo de intervención (no todos ingresaron bajo los mismos mecanismos de selección), por lo cual se realizó el ejercicio de acotar este grupo a uno más homogéneo, conformado por aquellos que ingresaron a la CPM bajo el régimen actual (2012) o el precedente (2007-2012) De igual modo, no se encontraron efectos significativos.

En el **tercer objetivo**, se incorporó el enfoque de género en el análisis: se examinó el efecto de la CPM en la reducción de la brecha de aprendizajes académicos y socioemocionales de los estudiantes según su sexo. De manera similar, en el **cuarto objetivo**, se evaluó la existencia de efectos diferenciados de la CPM sobre el rendimiento académico y las competencias socioemocionales según el ámbito geográfico (urbano o rural) y el sexo de los docentes. En ese sentido, estos dos objetivos exploraron la posibilidad de encontrar efectos significativos de la CPM en determinados contextos y subgrupos poblacionales a través de la inclusión de interacciones entre la variable de tratamiento y la variable de interés en la regresión final sobre la muestra emparejada. Los resultados para ambos objetivos indican que no hay evidencia de que

la CPM haya afectado el rendimiento académico o las competencias socioemocionales de alguno de los grupos en particular.

Cabe precisar que los resultados mencionados no están exentos de ciertas limitaciones que son importantes mencionar: i) el carácter cuasi-experimental de la evaluación, por lo cual se realizaron diversos ejercicios de robustez; (i) la ausencia de información pretratamiento, que limitó la variedad y número de indicadores utilizados en el emparejamiento; (ii) la falta de variables intermedias objetivas como las prácticas docentes en el aula, aunque se exploró una *proxy* de esfuerzo pedagógico; (iii) la limitada validez externa, dado que la ENDO no es necesariamente una muestra representativa de los docentes de la CPM; sin embargo, el uso de PSM ayudó a incrementar la validez interna; y (iv) la sensibilidad de los resultados obtenidos ante la presencia de eventuales variables no observables.

Estos resultados no niegan la importancia de la reforma meritocrática, pero sí motivan a pensar mejoras en su implementación y las condiciones que podrían fomentar o limitar su efectividad. Respecto al primer punto, es posible que la ausencia de efectos de la CPM se deba al corto tiempo transcurrido desde la implementación de sus componentes bajo la LRM (ej. primera evaluación de ingreso recién en 2015). A esto se suma el hecho de que, a la fecha, las evaluaciones de desempeño y acceso a cargos, elementos importantes del carácter meritocrático de la CPM, no han terminado de implementarse. Esta demora en la implementación podría estar debilitando los incentivos para la formación continua, esfuerzo pedagógico y satisfacción docente, al menos para aquellos que consideran que la LRM es beneficiosa. Asimismo, el trabajo de Mendoza (2019) en el Perú encuentra casos en los que los pagos correspondientes a incrementos de salarios y asignaciones económicas temporales se han demorado, lo cual podría estar debilitando la credibilidad de la reforma.

Respecto al segundo punto, el alto rechazo a la LRM podría estar inhibiendo efecto de la CPM sobre la motivación de los docentes, debido a que, posiblemente, los docentes la consideren como un esquema de control antes que de afirmación de sus competencias. Asimismo, a pesar de que reforma incrementó la remuneración para todas las escalas, los docentes aún se encuentran insatisfechos con sus salarios —uno de los más bajos de la región (Mizala y Ñopo, 2016; MEF, 2018)—, lo que podría generar que otros incentivos, como las oportunidades de desarrollo profesional y el ambiente institucional, no sean valorados hasta que los salarios se incrementen suficientemente.

Por último, es posible que la formación inicial y en servicio no haya desarrollado las capacidades necesarias en los maestros para traducir una mayor motivación y esfuerzo en mejores prácticas pedagógicas.