

¿Focalizar para mejorar? Un análisis de las políticas y esquemas de incentivos de atracción docente en el Perú

Antonio Campos y Jesús Gutierrez

La calidad docente es uno de los principales determinantes de la calidad educativa y, a través de esta, de la mejora de los resultados educativos. En esta línea, desde el año 2012, el Ministerio de Educación (MINEDU) viene promoviendo la Carrera Pública Magisterial (CPM) en el marco de la Ley de Reforma Magisterial (LRM). En este marco, los Concursos de Nombramiento permiten a los docentes acceder a plazas de escuelas públicas de manera permanente y a todos los beneficios dentro de la CPM. Si bien existe una alta valoración de acceder a la CPM, si se analizan los concursos de nombramiento entre los años 2015-2019, se observa que existen plazas desiertas (no ganadoras) de manera recurrente entre concursos.

Para tener una idea de la magnitud de esta problemática, en los últimos tres concursos se ofertaron más de 90 mil plazas en escuelas públicas, pero solo el 26% de las plazas ofertadas fueron ocupados por un docente. Esto no parece estar cambiando favorablemente con el tiempo, pues en el último concurso de nombramiento, este porcentaje fue aún más bajo (17.8%).

El panorama se hace mucho más complicado si se revisan cifras a nivel regional, en los últimos tres concursos, sólo dos regiones ocuparon, en promedio, más del 50% de sus plazas ofertadas. Asimismo, los casos más severos están en Loreto, Ucayali y Amazonas, las cuales no llegan a ocupar, ni siquiera el 15% de sus plazas. Incluso, si se analiza en regiones como Lima Metropolitana el otorgamiento de plazas histórico está por debajo del 65% de las plazas, lo que sugiere que existen factores inherentes a la escuela no considerados en estudios previos.

Asimismo, también existe una parte de esta problemática que debe ser atribuida a la demanda. En los últimos tres concursos, se tuvo una cantidad muy similar de postulantes evaluados. Pero el porcentaje de docentes que clasifican a la segunda etapa (aprueban la PUN) no supera el 12%, lo que limitan las posibilidades de otorgar plazas en zonas más vulnerables, y que obliga a tener una mirada de largo plazo para esta problemática.

El objetivo general del presente estudio es generar una tipología de plazas de modo que, a partir de esta, se pueda proponer recomendaciones que permitan rediseñar políticas y esquemas de incentivos de atracción docente. Específicamente, primero se analiza la dinámica entre la oferta y la demanda de plazas en los concursos de nombramiento para la CPM y se genera una tipología de las mismas.

Luego, se analiza, en base a la tipología de plazas propuesta por el estudio, las políticas y esquemas de incentivos de atracción docente implementadas por el MINEDU, así como políticas o esquemas de incentivos para atraer y retener docentes planteadas

por la literatura nacional e internacional. Finalmente, se proponen recomendaciones que permitan rediseñar políticas y esquemas de incentivos de atracción docente teniendo en cuenta el corto y el largo plazo.

La dinámica de oferta y demanda de plazas se analiza combinando metodologías novedosas de analítica avanzada (aprendizaje automático “supervisados” y “no supervisados”), así como una amplia gama de datos administrativos¹. En ese sentido, más allá de los modelos convencionalmente usados para la estimación de una probabilidad (modelos logísticos), se utiliza modelos de aprendizaje automático “supervisados” tales como modelos de regularización (LASSO) y de árboles de decisión (*Random Forest* y *Light Gradient Boosting*). Estos últimos demostraron tener superioridad predictiva con respecto a los modelos convencionales.

Los predictores más relevante de la probabilidad que una escuela sea seleccionada en un concurso de nombramiento son una aproximación a la vulnerabilidad o deseabilidad actual de cada escuela (docentes con título pedagógico) pero también existen otros tales como EIB, ruralidad o presencia de instituciones de educación superior están alineados con estudios previos. Otros predictores relevantes podrían estar relacionados más directamente con el proceso de toma de decisión de los docentes aunque no es posible atribuir causalidad al momento de seleccionar una plaza.

Los resultados muestran la existencia de una gran heterogeneidad tanto a nivel nacional como regional. Si bien las probabilidades de seleccionar u otorgar una plaza son mayores en la costa o en zonas urbanas, dentro de estas también existen provincias cuyas probabilidades son relativamente muy bajas. Algo similar sucede a nivel departamental. Esto resulta importante, pues muestra que los análisis a nivel agregado pueden ser insuficientes para capturar los resultados heterogéneos de los concursos de nombramiento. Posteriormente, se identifican a las escuelas “menos atractivas” y se utilizan modelos de aprendizaje automático “no supervisados” para construir cinco (05) conglomerados de escuelas que respondan a la heterogeneidad de dichas escuelas.

El primer grupo está conformado por escuelas extremadamente dispersas, alejadas de las capitales departamentales, provinciales y distritales, en condiciones precarias de acceso a servicio e infraestructura, entre otros aspectos relacionados. En las escuelas de este grupo, las políticas de incentivos monetarios o no monetarios son necesarias, aunque insuficientes, por lo que se sugiere implementar intervenciones remediales complementarias en el corto plazo pero enfocarse en la provisión de oferta de calidad en el largo plazo. Las siguientes agrupaciones de escuelas consideran combinaciones dispersión y diferentes entornos socioeconómicos (ie. acceso a servicios) por lo que las recomendaciones están enfocadas en combinaciones de incentivos monetarios y no monetarios pero considerando la heterogeneidad de cada uno de los grupos.

Finalmente, un grupo que vale la pena estudiar a mayor profundidad es el grupo de escuelas urbanas y con entornos más favorables (en infraestructura y acceso a

¹ Entre las fuentes de información elegidas, destacan: Censo Educativo (CE); la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE); el Sistema de plazas Nexus, el Censo de Población y Vivienda 2017; entre otros

servicios), pero clasificadas como “menos atractivas” debido a que tienen entornos desfavorables de alta criminalidad que se visibiliza en indicadores como el crimen organizado, tráfico de drogas y violencia familiar.

A raíz del análisis de conglomerados, se revisó intervenciones o políticas educativas que respondan a una problemática similar según la evidencia en el contexto internacional de países en desarrollo. Entre las políticas más resaltantes se tiene los incentivos monetarios como pieza clave de la atracción docente, pero también incentivos no monetarios como el acceso a información y mejoras en las plataformas que guían los procesos de selección. De este modo, se plantea las siguientes recomendaciones de políticas enfocadas tanto en el corto, como en el largo plazo.

En primer lugar, los incentivos monetarios pueden ser herramientas efectivas para atraer docentes, pero también son costosas. Por ello, es necesario un diseño adecuado que asegure la efectividad de estos incentivos. El Minedu implementa dos incentivos monetarios: i) las asignaciones temporales y ii) el bono atracción docente.

Si bien el bono de atracción parece una herramienta atractiva, su focalización no necesariamente responde al problema de las escuelas vulnerables. Una recomendación podría ser destinar parte de sus fondos a un bono enfocado a zonas rurales con mayor dispersión o con necesidades básicas insatisfechas.

Por su parte, a pesar de que las asignaciones temporales focalizan sus esfuerzos explícitamente en escuelas más vulnerables, no está enfocada en los docentes que provienen de los concursos de nombramiento y tampoco parece ser suficiente para responder a las heterogeneidades de las escuelas públicas menos atractivas. La ausencia de estos incentivos en las agrupaciones con presencia de escuelas urbanas, son un claro ejemplo que este bono podría ser insuficiente.

En ese sentido, la aplicación de la tipología puede ayudar a focalizar de manera más adecuada las políticas de incentivos monetarios. Asimismo, el análisis de conglomerados nos puede ayudar a identificar en qué escuelas focalizar los esfuerzos y qué montos responden de manera más adecuada a las necesidades de cada grupo.

Del mismo modo, es necesario ahondar en análisis del diseño de estos incentivos que consideren sus montos (elasticidad salario) y el valor del bono en el tiempo (relativo al salario de entradas de los docentes), así como las estrategias comunicacionales de ambos incentivos monetarios (conocimiento de los beneficios por los docentes).

En segundo lugar, los incentivos no monetarios son herramientas menos frecuentes pero más flexibles que los incentivos monetarios. El incentivo no monetario que implementa el Minedu es el ascenso acelerado en la CPM que ofrece el MINEDU a docentes que trabajan en IIEE vulnerables. En este caso, la principal recomendación pasa por la promoción o mayor información a los docentes de este beneficio. Se debe dar a conocer que el tiempo que le tomaría en llegar a la escala máxima de la CPM pasaría de 19 a 14 años. Además, es necesario repensar el esquema de reducciones en los tiempos mínimos requeridos, pues el costo de vivir 14 años (o más) en una zona

remota podría ser mayor al beneficio potencial de reducir en 5 años el ascenso a la escala máxima.

Otro incentivo no monetario es la Beca Vocación Maestro, la cual atrae a la carrera docente a través de becas integrales para los estudiantes egresados de la educación secundaria. En este caso, se propone trabajar directamente con los egresados noveles, quienes obtienen puntajes adicionales en los concursos de nombramiento en la CPM y tienen mayor probabilidad de ingreso. De modo que, con una adecuada focalización, estos podrían ser dirigidos a las escuelas con mayor índice de vulnerabilidad.

En tercer lugar, se propone utilizar herramientas novedosas como la economía conductual para la atracción de docentes a las plazas menos atractivas. Estas herramientas son de bajo costo y fácil implementación (SMS, llamadas telefónicas, plataformas del concurso) por lo que son catalogadas como costo-efectivas. Sin embargo, no todos los fraseos pueden ser efectivos, sino que deben ser pertinentes al contexto. Para incrementar la atracción a zonas vulnerables son más efectivos los fraseos de motivación intrínseca (identidad altruista) que los fraseos de motivación extrínseca (asociados a beneficios monetarios). Este es un campo novedoso, que aún requiere muchos estudios, más aun en el contexto peruano pero los conglomerados de escuelas pueden ayudar a identificar heterogeneidades que respondan a las heterogeneidades de las agrupaciones de escuelas.

Asimismo, gracias a la tipología de plazas, se podría brindar información a través de plataformas digitales sobre la probabilidad de que una plaza sea seleccionada (como una aproximación de qué tan demandada es esta). Otra información que se puede entregar es sobre montos simulados de las asignaciones temporales que recibiría un docente, de aplicar a una determinada plaza.

Por último, si bien está por fuera del alcance del estudio, es necesaria la mirada de largo plazo. Por un lado, se tiene la necesidad de diseñar y reforzar políticas que brinden sostenibilidad a las políticas de corto plazo y por otro lado, como se mencionó previamente, existen un grupo de escuelas que tienen condiciones muy adversas para asegurar una oferta educativa de calidad en el corto plazo.

Un aspecto central es seguir apostando por la revalorización de la carrera docente. Si bien se ha avanzado considerablemente en el salario de entrada de los docentes, las escalas magisteriales aún son poco empujadas y las remuneraciones no tienen los beneficios de otros sectores. Asimismo, como ya se mencionó antes, otra propuesta es revisar y reevaluar los tiempos mínimos para el salto de escala, especialmente, en el caso de los docentes que enseñan en zonas remotas.

La idea detrás de estas recomendaciones es lograr una carrera docente atractiva y competitiva, que incentive no solo a los docentes de escuelas no públicas a ingresar a la CPM, sino también a los estudiantes egresados de secundaria. Para tales fines, es necesario diseñar e implementar una campaña informativa de los beneficios, retribución social y la meritocracia en la CPM (Alfonso et al, 2019) pero también reducir las

limitaciones financieras de a las carreras de educación utilizando intervenciones de créditos y becas (Beca 18 y Beca Vocación Maestro).

Naturalmente, no solo se debe apuntar a atraer más y mejores estudiantes a las carreras de educación, sino también invertir más en las instituciones de inicial formación docente (universidades e institutos pedagógicos). Este es un punto muy extenso y debe ser abordado desde una agenda de investigación propia.