



Inter-American Development Bank  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Latin American Research Network  
Red de Centros de Investigación  
Research Network Working paper #R-410

# **La Carrera de Maestro: Factores Institucionales, Incentivos Económicos y Desempeño**

Por

Hugo Díaz\*  
Jaime Saavedra\*

**\*Grupo de Análisis para el Desarrollo**

Agosto 2000

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Díaz, Hugo.

La carrera de maestro : factores institucionales, incentivos económicos y desempeño / por Hugo Díaz, Jaime Saavedra.

p. cm. (Research Network working paper ; R-410)  
Includes bibliographical references.

1. Teachers--Training of--Peru--Lima. 2. Teachers--Selection and appointment--Peru--Lima. 3. Teachers--Salaries, etc.--Peru--Lima.  
4. Teachers—Pensions--Peru--Lima. 5. Teachers' contracts--Peru--Lima.  
I. Saavedra, Jaime. II. Inter-American Development Bank. Research Dept.  
III. Latin American Research Network. IV. Title. V. Series.

371.1 D862--dc21

**82000**

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res/32.htm>

## **Reconocimientos**

Agradecemos los comentarios de Juan Carlos Navarro, Marcelo Cabrol, Juliana Martínez, Guillermina Tiramonti y a los otros participantes de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos también la valiosa colaboración y asistencia de Martín Moreno en este proyecto. Dirigir correspondencia a: [jaime@grade.org.pe](mailto:jaime@grade.org.pe)

## Presentación

La calidad y dedicación de los maestros es una de las claves para el éxito de las reformas educativas que están en progreso en América Latina. Poco se sabe, sin embargo, acerca del proceso que determina quiénes se convierten en maestros y, una vez que este proceso se ha cumplido, cuáles son las características del ambiente institucional en el que se desenvuelve la carrera docente que influyen en la efectividad del trabajo de los maestros en ejercicio. Es frecuente, mientras tanto, escuchar quejas acerca de la baja o inadecuada calificación o productividad de los maestros, o acerca del hecho de que la profesión docente no es preferida por los jóvenes más brillantes o calificados. A pesar de la rápida expansión numérica del cuerpo docente de la mayor parte de los países de la región en la última década y media, la insatisfacción con la calidad y el desempeño promedios del mismo es generalizada.

El estudio comparativo del que este papel de trabajo forma parte (*Los Maestros en América Latina: Carreras e Incentivos*) fue emprendido para intentar avanzar en el conocimiento de los incentivos y factores institucionales que determinan la composición del cuerpo docente y que influyen en el desempeño profesional del mismo, en un grupo de países de la región. Cada uno de los estudios se propuso, en un país diferente: 1) estimar los perfiles típicos (socio-económicos, educativos y motivacionales) de aquellos que estudian para ser maestros y de aquellos que ejercen la profesión, comparándolos con ciertos grupos relevantes y, 2) estimar el efecto que los incentivos institucionales que enfrentan los maestros --manteniendo constantes las características personales de los mismos-- tienen en la conducta de los maestros y en su percepción de sus derechos y obligaciones. Se prestó especial atención a los aspectos institucionales directamente vinculados a las condiciones de nombramiento, ascenso, compensación, supervisión y despido del personal docente, tal como se encuentran recogidos en los contratos laborales formales e informales en el marco de los cuales los maestros trabajan. En cada uno de los países incluidos en el estudio se compararon diversas variantes de organización escolar, para mejorar la posibilidad de apreciar diferentes conjuntos de incentivos en funcionamiento.

Desde la perspectiva de la política educativa, se espera que la información revelada en este trabajo y en los correspondientes a otros países, así como en el estudio comparativo contenido en un libro en preparación, contribuya a tomar decisiones conducentes tanto a mejorar el desempeño del cuerpo docente actual como a configurar el cuerpo docente del futuro cercano de manera consistente con la elevación de la calidad educativa en América Latina.

JUAN CARLOS NAVARRO Y MARCELO CABROL

*Coordinadores*

## Tabla de contenidos

Introducción .....	7
1 La realidad de la escuela primaria .....	8
2 Los estudiantes de la carrera docente .....	10
2.1 Estructura de la oferta de formación docente .....	10
2.2 Características educativas y sociodemográficas de quienes siguen la carrera docente regular .....	12
3 Legislación laboral y prácticas docentes.....	16
3.1 Mecanismos de Contratación, Ascenso y Despido .....	17
3.2 En la práctica, quién decide las contrataciones, despidos y ascensos? Percepciones de directores y maestros .....	21
3.3 Interinatos y suplencias .....	24
3.4 Mecanismos de Capacitación, Supervisión y Control.....	24
3.5 Derechos de afiliación, de licencias y beneficios para representantes sindicales.	24
4 Estructura de remuneraciones de la profesión docente.....	25
4.1 La remuneración base.....	25
4.2 Suplementos y beneficios monetarios .....	27
4.3 Beneficios sociales .....	29
4.3.1 Jubilación.....	29
4.3.2 Seguro de Salud .....	30
4.4 Análisis de la estructura salarial de la profesión docente en el sector público: grado de dispersión salarial .....	32
5 Perfil educativo, vocacional y socioeconómico del docente.....	34
5.1 Perfil educativo .....	34
5.2 Perfil socioeconómico .....	35
5.3 Evolución de las remuneraciones de los docentes .....	39
6 La percepción del desempeño y factores institucionales .....	44
Resumen y conclusiones.....	48
Referencias .....	51



## Introducción

Un mayor rendimiento del maestro requiere cambiar las políticas de formación y de financiamiento educacional, así como otorgarle los incentivos adecuados. Siendo el desempeño docente el principal determinante de los resultados diferenciados de los alumnos, es crucial que cuidadosamente se planifique e implemente la selección de postulantes, la capacitación de los formadores de maestros y los estímulos para promover el aporte eficiente del profesorado en el aprendizaje. En este sentido, como parte del análisis de la calidad de la educación y la discusión de las alternativas de políticas educativas es crucial el análisis de la carrera del docente.

Existe cierto consenso que en las últimas décadas la carrera docente se ha desvalorizado, lo cual se evidencia en el deterioro de largo plazo de los ingresos reales de los docentes, tanto en términos absolutos como en relación con los de otros profesionales. Esto se ha dado en un contexto en el que el número de maestros en las últimas décadas ha crecido de manera explosiva, inclusive más rápido que la matrícula en educación básica. En los últimos años, la matrícula en la carrera docente continúa creciendo. Es crucial por lo tanto entender por qué muchos individuos siguen optando por esta carrera, en qué medida las características de la carrera y los incentivos relativos a las otras profesiones condicionan el tipo de persona que decide formarse como docente y avanzar en el entendimiento de qué impacto tienen los incentivos económicos vigentes y las características de desarrollo profesional sobre el desempeño de los maestros.

El presente estudio analiza los incentivos y factores institucionales que determinan la composición del magisterio y que influyen en su desempeño profesional. Se analizan los perfiles típicos (socioeconómicos, educativos y motivacionales) de los que estudian para ser maestros y de quienes ejercen dicha profesión. Asimismo, se documenta de manera detallada los incentivos y la estructura en general de la carrera docente en comparación con los de otros profesionales, y se realiza una comparación de la carrera docente y de las características de los maestros del sector público y del sector privado. Finalmente se realiza una primera estimación que aproxime el efecto que tienen algunas características contractuales sobre la propia percepción que tienen los maestros sobre su desempeño.

La investigación ha utilizado información administrativa y de encuestas de hogares. Asimismo, se reportan resultados provenientes de encuestas aplicadas a 289 estudiantes de siete Institutos Superiores Pedagógicos y tres facultades de educación de las Universidades, 822 docentes de escuelas públicas y privadas en Lima Metropolitana y los 54 directores de dichas escuelas primarias. Las escuelas seleccionadas son representativas de los diversos estratos socioeconómicos. Se ha tomado un porcentaje más alto de escuelas privadas en la muestra (37%) porque ellas ofrecen una mayor variedad de modalidades contractuales en la relación docente-empleador.

El documento comprende seis capítulos. El primero incluye una breve descripción de la realidad de la escuela primaria. El segundo capítulo caracteriza la carrera docente analizando la oferta de formación docente y el perfil de quienes estudian para ser maestros. El capítulo tercero analiza los principales deberes y derechos del profesorado, así como las reglas que rigen para el ascenso de los profesores, sea en el ámbito público o el privado. El cuarto capítulo trata sobre las remuneraciones docentes y su estructura. En el capítulo cinco se presenta el perfil de los maestros

en actividad. El capítulo seis analiza el desempeño de los maestros y el impacto que sobre el mismo tienen el régimen contractual y el tipo de institución. Finalmente se presentan un resumen y las conclusiones.

## 1 La realidad de la escuela primaria

Hacia 1998, la tasa neta de escolaridad en primaria era cercana al 100%. En ese año existían 33 mil escuelas primarias en todo el país, a las cuales asistieron 4.1 millones de alumnos y en las que trabajaban 161 mil maestros. El 40% de la matrícula de educación primaria está en las zonas rurales y la cobertura igualmente es casi universal, llegando a 96%. Un 38% de los maestros primarios (61 mil) trabajan en zonas rurales. Las escuelas unidocentes son la tercera parte del total de escuelas públicas, mientras que las escuelas polidocentes completas, donde el número de docentes es mayor o igual al número de secciones son el 22%, contrastando con el sector privado donde esta categoría representa el 54%.

Cuadro 1  
Caracterización general de la educación primaria de menores  
Perú: 1998

Indicador	Público	Privado	Total
Alumnos matriculados	3 639 109	505 189	4 144 298
% urbano	55%	95%	60%
% primer grado	13%	14%	14%
% sexto grado	18%	20%	18%
Total maestros	126 940	34 218	161 158
% urbano	52%	97%	62%
Total de escuelas	27 491	5 432	32 923
% urbano	16%	91%	28%
% de escuelas unidocentes	32%	8%	28%
% de escuelas polidocentes	47%	37%	45%
% de escuelas polidocentes	22%	54%	27%
Alumnos por maestro	30	19	27
Alumnos por escuela	132	93	126
Alumnos x aula (en uso)	29	16	27
Tasa de repetición*	16.2	3.2	14.6
Atraso Escolar * <sup>1/</sup>	57.4	20.8	52.9

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa

\* Estos datos corresponde del Censo Escolar 1993

<sup>1/</sup> Se define como la proporción de alumnos que están matriculados en un grado diferente al que le correspondería de acuerdo a su edad

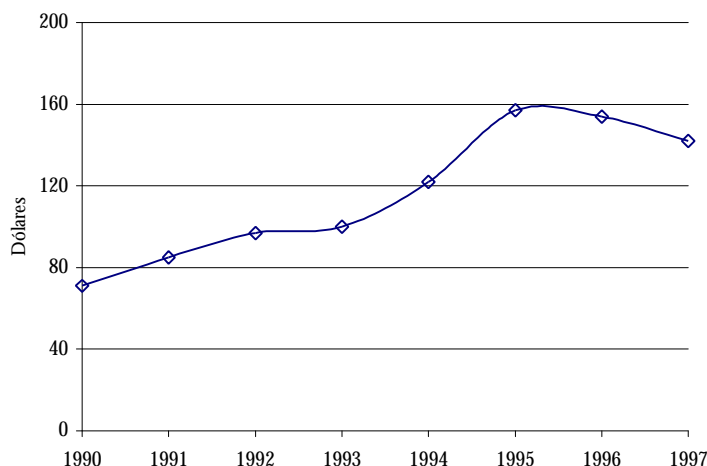
La distribución geográfica de las escuelas presenta marcadas diferencias dependiendo de sí la gestión es pública o privada. La educación pública cubre el 87% de la matrícula en primaria, notándose que la cobertura privada crece sólo para niveles educativos mayores, llegando a 50% en la educación superior. Ocho de cada diez alumnos de áreas urbanas y el 98% de alumnos de áreas rurales asisten a escuelas públicas. Las escuelas públicas se concentran mayoritariamente en



zonas rurales (84%), siendo una parte importante de las mismas escuelas unidocentes, mientras que las escuelas privadas lo hacen en zonas urbanas (91%).

La gran mayoría de las escuelas públicas es administrada por el Ministerio de Educación. En principio, todos los gastos de operación, incluido el pago de maestros y personal administrativo, los cubre el Estado, pero en la práctica existen gastos normalmente no cubiertos por el presupuesto público (ciertos materiales o equipos, mantenimiento de la infraestructura y mobiliario, etc.) que son financiados con aportes de los padres de familia y, en algunos casos, con recursos propios de las escuelas o donaciones de terceros. El gasto por alumno en la educación primaria pública (Gráfico 1) ascendió en 1997, a US\$142, cifra que duplica a la observada en 1990, cuando el gasto público en educación en general, incluyendo la primaria, llegó a sus niveles históricos más bajos. A pesar del crecimiento observado entre 1990 y 1995, el gasto en 1997 es todavía un tercio del que fue a inicios de los setenta. Por otro lado, las diferencias en el gasto público por departamento, así como las diferencias en las posibilidades de las familias para gastar en educación, generan desigualdades importantes en el gasto total por alumno matriculado en instituciones públicas. Así por ejemplo, Saavedra y Felices (1997) señalan que en 1994 el gasto por alumno tendía a ser mayor en los departamentos con índices de pobreza menores. El gasto en educación primaria pública representa un 42% del gasto educativo corriente total, principalmente debido a la elevada cobertura.<sup>1</sup>

Gráfico 1  
Gasto público por alumno en la educación primaria 1990-1997  
(expresado en dólares)

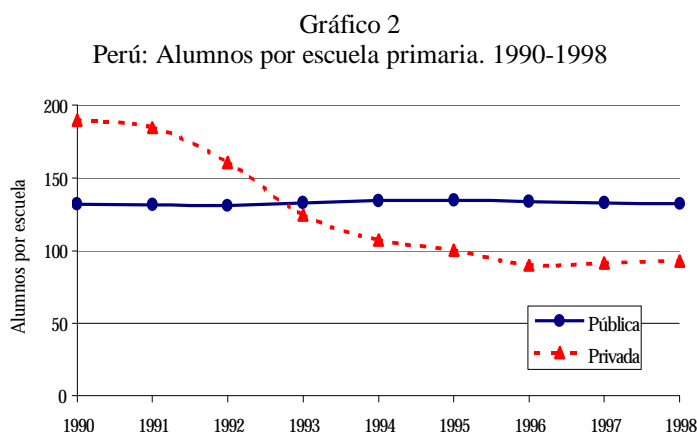


El 16% de las escuelas primarias son privadas y atienden el 12% de la matrícula. A diferencia de las escuelas públicas, las escuelas privadas tienden a ser más heterogéneas. Entre ellas existen importantes diferencias en términos de calidad, remuneraciones, actualización y capacitación, condiciones de trabajo en el aula e incentivos al esfuerzo, pero también sanción al bajo rendimiento y la irresponsabilidad. Las escuelas privadas se rigen por las leyes de educación y legislación laboral privadas, además de otras normas del Ministerio de Educación. Si bien su número se multiplicó 2.3 veces entre 1990 y 1997, no sucedió lo mismo con su matrícula, que

<sup>1</sup> Un número pequeño de escuelas públicas está a cargo de congregaciones religiosas o de empresas privadas—por ejemplo de empresas mineras que asumen los gastos de operación.

sólo lo hizo en 9.2%, lo cual es consistente con la aparición de una gran cantidad de pequeñas escuelas, así como con el descenso a la mitad del alumnado por escuela privada, mientras en la pública esa relación se mantuvo inalterable. Casi el 90% de las escuelas privadas son laicas y el resto principalmente religiosas, siendo su principal fuente de financiamiento el costo de enseñanza. Fuentes menores son las cuotas de asociación de padres, los derechos de admisión, y en algunos casos, recursos propios y donaciones de terceros. Muchas escuelas religiosas son autofinanciadas por las mismas congregaciones y las familias, en tanto que otras, las parroquiales por lo general, se ubican en las áreas rurales o marginales urbanas recibiendo una subvención del Estado. Este asume el pago de los maestros, quienes tienen todos los derechos y obligaciones de uno que trabaja en una escuela pública.<sup>2</sup>

A pesar de la heterogeneidad de la educación privada, diversos indicadores la muestran con mayores recursos y más efectiva que la escuela pública. En la primera hay un tercio menos de alumnos por profesor, menos alumnos por aula, y una mayor proporción de escuelas polidocentes completas. Esto se traduce en menores tasas de repetición y deserción en las escuelas privadas. Saavedra y Felices (1997) muestran que la tasa de repitencia promedio en la primaria pública es cinco veces la privada y la tasa de deserción 25% mayor; asimismo, el atraso escolar es mucho mayor en la escuela pública.



Fuente: Estadísticas Básicas 1990-1998. Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa.

## 2 Los estudiantes de la carrera docente

### 2.1 Estructura de la oferta de formación docente

Los maestros se forman bajo dos modalidades: la modalidad *Regular* y la *Profesionalización Docente*. La primera dura diez semestres académicos—cinco años—y la ofrecen los Institutos Superiores Pedagógicos (ISPs) y las universidades. En 1998, existían 325 ISPs mientras que 38 universidades tenían programas de educación (Cuadro 2). Los estudios en los ISP pueden convalidarse en las universidades y habilitar para continuar una segunda especialidad profesional. Una diferencia que posiblemente tiene impacto sobre las características de los ingresantes es que en las universidades se requiere aprobar un examen de admisión, mientras que en los ISPs usualmente no se necesita examen, aún cuando esté normado en el reglamento respectivo.

<sup>2</sup> Las escuelas parroquiales cobran a las familias, pero por debajo de los gastos de operación.

Cuadro 2  
Número de instituciones de formación magisterial según modalidad. 1972-1998  
(expresado en años)

	Número de Instituciones
Universidad	38
Pública	21
Privada	17
Instituto Superior Pedagógico	325
Pública	130
Privada	195

La modalidad de Profesionalización Docente está destinada a docentes en servicio y tiene como objetivo reducir el alto porcentaje de maestros que no tienen título pedagógico. Combina fases presenciales con fases de educación a distancia durante un período de seis años. Sólo algunas instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación brindan esta modalidad. El título obtenido con estudios regulares en un ISP, universidad, o programa de profesionalización docente, da igual derecho para el ejercicio profesional y para el ascenso en la Carrera Pública del Profesorado.

Hacia 1997, se estimaba una matrícula de 43.441 estudiantes de docencia en universidades, de los cuales 78% estaban en universidades públicas. La matrícula en ISPs llegaba a 104.620, de los cuales 2/3 estaban en instituciones públicas. De otro lado, había 24.818 estudiantes de docencia bajo la modalidad de profesionalización docente, de los cuales, el 87% estaba en programas públicos (Cuadro 3).

Cuadro 3  
Matrícula en formación docente según tipo de programas, 1997

Gestión	Universidad <sup>1/</sup>		Instituto Superior Pedagógico (ISP) <sup>2/</sup>		Profesionalización Docente <sup>2/</sup>	
	Lima	Perú	Lima	Perú	Lima	Perú
Pública	11909	33855	4 099	66 855	3 001	21 503
Privada	5280	9586	6 313	37 765	1 517	3 315
<b>Total</b>	<b>17189</b>	<b>43441</b>	<b>10 412</b>	<b>104 620</b>	<b>4 518</b>	<b>24 818</b>

1/ Censo Universitario 1996

2/ Ministerio de Educación. Estadísticas Básicas 1997

El crecimiento de la matrícula de formación docente supera ampliamente las necesidades del servicio educativo (Arregui *et al.*, 1996). El aumento de la oferta ha sido facilitado por la existencia de normas muy flexibles para autorizar la creación de centros de formación docente, lo que propició a inicios de los noventa la aparición de muchos ISPs privados de escaso alumnado y sin las condiciones necesarias para garantizar una calidad aceptable.<sup>3</sup> Así, entre 1990 y 1997, el

<sup>3</sup> Sin embargo, esto ha facilitado la reducción del porcentaje de maestros sin título y permite que se cumpla la norma que dispone la obligatoriedad del título pedagógico para el nombramiento permanente de un maestro en una escuela

número de ISPs privados creció en 941% (de 17 a 177).<sup>4</sup> El incremento de la inversión privada en ISPs ha sido una respuesta a la creciente demanda por formación docente por parte de los jóvenes. En parte esto se explica por el aumento en los flujos de egresados de secundaria. En el Perú, como en otros países de América Latina, los retornos a la educación superior son positivos y crecientes, inclusive en los casos en los que la persona con ese nivel de enseñanza no se está desempeñando en la ocupación para la que se ha capacitado (Saavedra, 1997). Esta situación incentiva a los egresados de secundaria a cursar estudios superiores en general, incluyendo a la docencia. Además, características específicas de la carrera que se describen en este trabajo, tales como estabilidad del empleo, menor extensión de la jornada y seguridad de ingresos, atrae también a determinado tipo de jóvenes. Sin embargo, existe evidencia casual que los que ingresan a la carrera docente no son los postulantes con los puntajes más altos.

## **2.2 Características educativas y sociodemográficas de quienes siguen la carrera docente regular**

En base a una encuesta aplicada a estudiantes de educación,<sup>5</sup> se analizaron diversas características sociodemográficas y educativas. Se encuentra que la edad de los que cursan el cuarto año de la carrera de educación fluctúa entre los 22 y 27 años, es decir, teóricamente habrían comenzado los estudios de pedagogía entre los 19 a 24 años (Cuadro 4). Esto sugiere que estarían ingresando a la universidad varios años después de culminada la secundaria. En el caso de las universidades públicas, por ejemplo, los datos muestran que estos estudiantes habrían ingresado a los 21 años, cuando según el Censo Universitario, el promedio de edad de ingreso a las universidades públicas es de 19.3 años. Son varias las razones que podrían explicar estas diferencias de edad. La primera es que algunos de los alumnos no prosiguieron inmediatamente sus estudios de pedagogía luego de culminar la secundaria, debido a que en el primer intento no aprobaron el examen de admisión que aplican las universidades y algunos ISP. A este respecto, cabe notar que la diferencia más acentuada entre la edad promedio de egreso de la secundaria y la edad actual del estudiante se da entre los que están en las universidades, donde se exige el examen de ingreso. La segunda es que el alumno intentó previamente, sin conseguirlo, ingresar a otra carrera; y la tercera, que los estudios regulares, oficialmente previstos para hacerse en cinco años, estén durando más de lo normal a causa de repeticiones de cursos o retiros temporales.

---

estatal. Entre 1995 y 1997 se suspendieron las autorizaciones para la creación de ISPs debido a que muchas instituciones cerraron.

<sup>4</sup> En 1996, el 85% de los ISPs privados tenía menos de 4 años de funcionamiento, cifra que llegaba a 31% en el caso de los ISPs públicos.

<sup>5</sup> Con el fin de obtener información acerca de las características sociodemográficas de los estudiantes de la carrera docente, se aplicó una encuesta a una muestra de 289 estudiantes de educación en universidades e ISPs de Lima Metropolitana. La muestra toma en cuenta la participación de cada tipo de institución que imparte la formación docente en Lima. Sin embargo, dado que no fue posible realizar entrevistas en varias universidades por lo que la muestra está sesgada a estudiantes de ISPs. Los detalles de la encuesta pueden ser solicitados a los autores.

Cuadro 4  
 Perfil socio educativo de los estudiantes de la carrera docente  
 Muestra de estudiantes de pedagogía en Lima Metropolitana  
 (en porcentaje)

Características	Gestión				Total
	Pública		Privada		
	Universidad	ISP	Universidad	ISP	
Edad promedio	25	22	27	24	24
Mujeres	61	91	81	89	85
Nacieron fuera de Lima	32	25	20	47	36
Solteros	77	97	89	91	90
Vive con sus padres	74	89	80	76	80
Percepción de la clase social					
Media alta	-	-	9	4	4
Media	30	34	55	47	44
Media baja	33	48	30	39	39
Baja	37	18	6	9	14
Número de casos	31	67	47	144	289

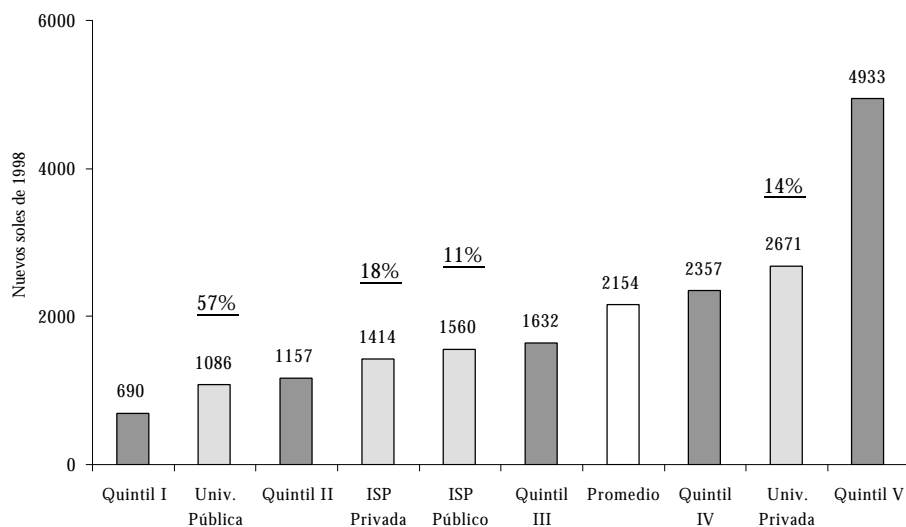
Fuente: Encuesta a estudiantes de Educación

El 85% de los estudiantes de pedagogía son mujeres. En el caso de las universidades, en particular en las públicas la participación de las mujeres es menor, y sólo llega a 61%. Los resultados muestran también que 36% de jóvenes que estudian en Lima nacieron fuera de la capital. Uno de cada cinco estudiantes de universidades privadas son provincianos, proporción que aumenta hasta el 47% en los ISPs privados. De otro lado, la mayoría de los estudiantes son solteros y viven con sus padres.

Como se observa en el Cuadro 4, el 80% del alumnado de las instituciones privadas de la muestra señala pertenecer a la clase media o media baja y una minoría se ubica ya sea a la clase alta o a la clase baja (6 y 9%). Combinando datos de encuestas de hogares para Lima Metropolitana con los datos de ingreso familiar total de las familias de los estudiantes de educación, se encuentra que la familia promedio de estos alumnos tiene un ingreso menor al promedio del cuarto quintil de ingresos. En cambio, la familia promedio de un estudiante de pedagogía en universidad privada tiene ingresos que están por encima de los correspondientes al del cuarto quintil de ingresos (ver Gráfico 3). Entre los alumnos que asisten a universidades públicas y a ISPs (públicos y privados) la proporción de quienes se ubican en la clase baja es claramente mayor. Las familias de los estudiantes de ISPs, que constituyen el 29% del total de estudiantes de educación en Lima, tienen en promedio ingresos por debajo del promedio del tercer quintil de ingresos. Los más pobres son los estudiantes de universidades públicas, que provienen de familias que en promedio tienen ingresos por debajo del segundo quintil de ingresos y representan el 57% del total de estudiantes de educación de Lima.<sup>6</sup> Así, se encuentra que en general, los estudiantes de pedagogía se perciben a sí mismos como de baja extracción social.

<sup>6</sup> El ingreso familiar promedio en un hogar con un estudiante de docencia es de S/. 2154 (US\$ 634), y el ingreso familiar per cápita (es decir ajustando por el número de personas en el hogar) llega a sólo S/. 280 (US\$ 80).

Gráfico 3  
Posición de las familias en donde hay un estudiante de docencia en la distribución del ingreso total



Notas al gráfico:

- El ingreso total promedio de cada quintil se obtuvo de la Encuesta de Niveles de Vida de 1996 y está expresado en soles de 1998.
- Los ingresos medios de las familias con estudiantes de docencia se obtienen de la encuesta aplicada para este estudio.
- En ambos casos se refiere al ingreso total familiar que incluye ingresos laborales y no laborales de todos los miembros.
- El dato de Universidad Privada se refiere a sólo dos universidades en Lima.
- Los porcentajes por tipo de estudiante de docencia corresponden a datos proyectados para Lima Metropolitana en 1997.

Muchos alumnos de instituciones privadas trabajan, posiblemente para financiar su formación; esto es menos usual entre sus contrapartes públicos como se ve en el Cuadro 5. La mayor parte de los que trabajan lo hacen en actividades docentes (Cuadro 5). Los universitarios que trabajan y estudian ganan más que los alumnos de ISP que trabajan y estudian, lo cual revela una gran heterogeneidad en las estrategias de inversión de capital humano de las familias. Los que estudian en instituciones públicas, invierten menos dinero, pero probablemente más tiempo. Los que estudian en instituciones privadas, provienen de estratos socioeconómicos más altos, a pesar de lo cual se ven forzados también a combinar el trabajo con el estudio, en tanto deben de solventar gastos educativos mayores.

Cuadro 5  
Situación laboral e ingresos de los estudiantes de la carrera docente  
(en porcentaje)

	Gestión			
	Público		Privado	
	Universida d	ISP	Universidad	ISP
Estudia y trabaja a la vez	48	29	77	60
Trabajan como docentes	29	26	92	49
Ingreso mensual del que trabaja (mediana)	365	250	497	343
Ingreso total familiar	1086	1560	2671	1414
Ingreso por miembro de familia	181	260	445	236

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación

1/ Expresados en nuevos soles de 1998. Tipo de cambio 3.40 soles por dólar

2/ Considera a los estudiantes que trabajan

De la muestra de estudiantes de docencia, el 26% realizó sus estudios de secundaria en colegios privados (Cuadro 6). En promedio, un 35% de los que acceden a algún tipo de educación superior provienen de escuelas privadas. Al interior de los estudiantes de docencia, donde hay una mayor proporción de alumnos que asistieron a una secundaria estatal en las universidades públicas y en los ISPs privados.

La opinión de los estudiantes respecto a la formación que reciben tiende a ser mejor en las instituciones privadas que en las públicas<sup>7</sup> (Cuadro 6). En el caso de los que asisten a universidades públicas, un 45% califica su educación de buena o excelente y un 52% opina que es regular. La satisfacción es mayor en los ISPs públicos, en donde un 77% piensa que su formación es buena o muy buena y un 23% regular. En el caso de las instituciones privadas las opiniones de los estudiantes son bastante diferentes: el 94% de los estudiantes universitarios y el 86% de los que asisten a un ISP califican su formación como excelente, muy buena o buena.

Cuadro 6  
Opinión sobre la formación que reciben  
(en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Público		Privado	
	Universidad	ISP	Universidad	ISP
Excelente/Muy buena	6	29	29	36
Buena	39	48	65	50
Regular	52	23	6	13
Deficiente	3	-	-	1

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación

El descontento entre los que asisten a un centro estatal puede significar que los programas no se desarrollan con la seriedad y profundidad suficientes y que necesitan profesores mejor calificados, capacitación permanente, disponibilidad de materiales educativos adecuados y rigor académico. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 7, también es cierto que entre los estudiantes públicos una mayor proporción declara que la profesión elegida fue su primera opción, por lo que sus expectativas respecto de la exigencia y calidad del programa pueden ser mayores que para los estudiantes de instituciones privadas. Este punto, sin embargo, requiere de mayor estudio.

Cuadro 7  
Carrera docente como opción preferida  
(en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Público		Privado	
	Universidad	ISP	Universidad	ISP
Sí	84	91	76	82
No	16	9	24	18

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación

<sup>7</sup>Ningún estudiante de los centros estatales estudiados opina que la formación que recibe es excelente.

Para una parte importante de los estudiantes de instituciones privadas, la docencia fue una segunda opción y posiblemente intentaron ingresar a otra carrera antes. De otro lado, los exámenes para el ingreso a los estudios universitarios de educación suelen ser menos difíciles que los aplicados en otras carreras, mientras en los ISP no existen exámenes de ingreso o son un mero formalismo.<sup>8</sup>

En suma, se encuentra que los estudiantes de pedagogía suelen provenir de estratos de menores ingresos. Los estudiantes de las universidades públicas son los que parecen provenir de estratos socioeconómicos más bajos, tanto debido a sus menores ingresos familiares como al hecho que un menor porcentaje es egresado de colegios privados y que una mayor proporción es migrante. Un 26% de los estudiantes de docencia provienen de colegios privados, cifra menor al porcentaje de alumnos que siguen estudios superiores que pertenecen a instituciones privadas. Si se asume que la calidad de los egresados de escuelas privadas es en promedio mayor que la de los egresados de escuelas públicas, esta situación sugeriría que un porcentaje menor de los alumnos que tienen mejores antecedentes educativos estaría accediendo a la profesión docente. Es interesante notar que los estudiantes de ISPs privados, instituciones cuyo número creció de manera importante durante la última década, provienen en mayor proporción de escuelas estatales; si bien en estas instituciones se paga una pensión, esta es baja, consistente con los menores ingresos relativos de las familias de estos estudiantes. Nótese además que en estas instituciones una proporción importante de alumnos no da examen para ingresar.

### **3 Legislación laboral y prácticas docentes**

La legislación laboral no establece distinción entre maestros de primaria, secundaria y otros niveles o modalidades en lo que respecta al régimen laboral y al régimen de deberes y derechos. Más bien, existen diferencias importantes entre los sistemas público y privado. En la escuela pública existe una absoluta uniformidad en lo que se refiere a los derechos y deberes, ya que todo el marco normativo está establecido centralizadamente. Maestros y administradores trabajan en medio de un conjunto de incentivos que no penalizan la ineficiencia ni premian la eficiencia. El sistema de remuneraciones no está vinculado al desempeño, no reconoce el mérito, ni estimula el perfeccionamiento, la creatividad y la innovación pedagógica. La escala de sueldos para el magisterio público hace que los menos calificados y con menor experiencia perciban un sueldo por hora mayor que los maestros más calificados, con más experiencia y ejerciendo cargos directivos (ver Sección 4). De igual modo, no hay mecanismos de evaluación del rendimiento que generen un espacio en el que los maestros puedan dar cuenta de su desempeño a las autoridades o a los padres de familia. Lo contrario ocurre en la educación privada, que si bien está regulada por el Ministerio de Educación en lo pedagógico, no lo está en materia laboral. A través de disposiciones internas, los propietarios y/o directores pueden adoptar políticas de incentivos, estímulos y sanciones que permiten un monitoreo y evaluación continua del desempeño.

---

<sup>8</sup> El seguimiento de los procesos de admisión entre 1975 y 1988 en la Pontificia Universidad Católica del Perú, mostró que en la Facultad de Educación, una mayor proporción de postulantes logró ingreso a la universidad (26.9%), que en los procesos de admisión para las Facultades de estudios Generales de Ciencias (15.8%) y Letras (13.6%) según Quevedo (1990).



### **3.1 Mecanismos de Contratación, Ascenso y Despido**

#### *El sector público*

Los maestros en el sector público pueden ser nombrados o contratados. Para ser nombrado, e ingresar a la Carrera Pública del Profesorado, se requiere título pedagógico. Según la Ley del Profesorado de 1984 y su modificatoria de 1990, el proceso de selección de maestros debe ser descentralizado y en función de los nuevos puestos de trabajo disponibles. Se debe formar un Comité de Evaluación a nivel local que evalúa a los postulantes en función a su experiencia y grado educativo y si se juzga necesario, una prueba de aptitud.<sup>9</sup> Quienes ingresan al magisterio estatal deben hacerlo trabajando en zonas rurales o urbanas de menor desarrollo de la región de origen o de realización de los estudios. Sin embargo, la última vez que se cumplieron estos procedimientos fue en el concurso público de setiembre de 1991.<sup>10</sup> Desde esa fecha, el nombramiento se otorga por la aprobación de una prueba diseñada por el nivel central de la administración, a la que se postula mediante un concurso público a nivel nacional. La Comisión de Evaluación está conformada por funcionarios de la sede central del Ministerio de Educación. Una vez que ingresan a la carrera Pública los maestros tiene derecho a la estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo.

Al interior de la Carrera Pública del Profesorado existen cinco niveles magisteriales, siendo el Nivel I el de menor jerarquía, y el de mayor jerarquía, el Nivel V. La Ley del Profesorado de 1990 dispone que el ascenso del Nivel I al Nivel II es automático al cumplir cinco años de servicio. A partir del Nivel II, el ascenso debe realizarse mediante evaluación, luego de cumplir cinco años en cada nivel. En teoría, la evaluación cubre diversos aspectos, especialmente antecedentes profesionales, que representa el 50% del puntaje (Cuadro 8). El desempeño laboral, que tiene que ver con aspectos de rendimiento, productividad, responsabilidad, y trabajo en equipo, entre otras variables, sólo participaba del 30% del puntaje. Este procedimiento de evaluación, reglamentado en 1990, operó apenas un año, quedando suspendidos desde ese momento los ascensos de nivel a nivel en la carrera magisterial. Así, dejó de funcionar uno de los principales mecanismos que tenía el maestro para ser promovido: la antigüedad, además de todos los otros criterios de evaluación definidos en el Reglamento de la Ley del Profesorado.

---

<sup>9</sup> El nombramiento corresponde a las instancias ministeriales de la jurisdicción, aunque bajo la supervisión de una Comisión Nacional.

<sup>10</sup> En 1994, se nombró automáticamente personal con título pedagógico que tenía al menos dos años de servicio como contratado.

Cuadro 8  
Criterios de evaluación para el ascenso a un nivel magisterial  
según lo establecido en el Decreto Supremo 019-90-ED. Reglamento de la Ley del Profesorado

Criterio	Puntaje	Estructura porcentual
Puntaje máximo de calificación	200 puntos	100.0
Antecedentes profesionales	100 puntos	50.0
Títulos o grados obtenidos	30 puntos	15.0
Estudios de perfeccionamiento, especialización, ponencias y trabajos presentados en eventos pedagógicos y científicos	25 puntos	12.5
Tiempo de servicios	30 puntos	15.0
Cargos desempeñados	15 puntos	7.50
Desempeño laboral	60 puntos	30.0
Eficiencia en el servicio	30 puntos	15.0
Asistencia y puntualidad	15 puntos	7.50
Participación en trabajo comunal y promoción social	15 puntos	7.50
Méritos	40 puntos	20.0
Distinciones y reconocimientos oficiales	20 puntos	10.0
Producción intelectual	20 puntos	10.0

Los maestros públicos sin título pedagógico pueden estar nombrado interinamente. Estos maestros todavía no forman parte de la carrera pública, y se encuentra organizado en una escala con cinco categorías: “A”, con estudios pedagógicos concluidos; “B”, con título profesional no pedagógico; “C”, con estudios pedagógicos no concluidos y “D”, con estudios superiores. Son interinos en la medida que se espera que eventualmente puedan ingresar a la Carrera Pública. En el momento que se titulen, ingresan a la misma al Nivel I (ver Anexo A).

En 1970 se estableció que todos los trabajadores asalariados, públicos y privados, gozarían de estabilidad laboral luego de un período de prueba. Es decir, el trabajador sólo podía ser despedido por falta grave o a través de cese colectivo. Además, los mecanismos de protección establecidos hacían difícil probar la falta grave ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. La flexibilización del mercado de trabajo iniciada en 1991 culminó con la eliminación total de la estabilidad laboral en la empresa y escuelas privadas, en las cuales puede terminarse el compromiso laboral con el pago de una indemnización. Sin embargo, para los maestros de escuelas públicas, la estabilidad laboral se mantiene como un derecho una vez nombrados. En la década de los noventa se establecieron evaluaciones semestrales en el sector público, cuyos resultados podían ser utilizados para despedir a un trabajador. Como parte de este proceso se redujo el número de trabajadores nombrados en la sede central del Ministerio de Educación y en sus organismos regionales,<sup>11</sup> pero no fueron utilizadas para docentes. Así, la docencia en el sector público es la única ocupación en el Perú en la que existe la posibilidad de obtener estabilidad laboral. Los maestros nombrados interinos también tienen estabilidad laboral.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Según la norma, la evaluación debe hacerse dos veces al año: en enero y julio de cada año. Las pruebas que rinden los trabajadores son tres: una prueba de conocimientos y una prueba psicotécnica que tienen 30% de valor en la calificación final obtenida, y una apreciación del desempeño laboral cuya importancia en el puntaje total es del 40%. Para aprobar, los trabajadores requerían un puntaje mínimo de 12 sobre 20; caso contrario, o de no presentarse a algunas de las pruebas quedaban cesados.

<sup>12</sup> Sin embargo, esto maestros pueden ser reubicados en plaza distinta la de su ingreso hasta cumplir 3 años en área rural, 5 en capital de provincia y 10 en Lima y Callao.

De otro lado, los maestros públicos, con o sin título, pueden también ser contratados. En principios, los profesores contratados deberían de ser sólo personas con Educación Secundaria que se contratan en áreas rurales cuando no hay personas de mayor calificación. Sin embargo, en la práctica se utilizan también estos contratos cuando hay que cubrir el retiro de un maestro del servicio o cuando aumenta la matrícula y no se ha convocado concurso público para el nombramiento de maestros, o cuando luego de los concursos no se cubren las vacantes, así como cuando hay profesores con licencia. Los contratos temporales se firman usualmente por diez meses y la renovación depende de funcionarios de instancias intermedias. A diferencia de los maestros nombrados, los contratados no gozan de estabilidad laboral y no es seguro su empleo en la misma escuela al siguiente año. Sin embargo, gozan de los mismos beneficios sociales que los permanentes. Según el censo de 1993, en las escuelas públicas, el 82% de los maestros está en condición de permanente (nombrado) y el resto es contratado como temporal (Cuadro 9). Nótese que 45% de los maestros públicos en primaria tiene nivel magisterial, es decir son maestros nombrados con título pedagógico. Sin embargo, entre los contratados, también se pueden encontrar maestros titulados.<sup>13</sup> La suspensión de nombramientos a comienzos de los noventa en el sector público produjo un incremento notable de la contratación de maestros temporales. Sin embargo, hacia 1998 ya muchos de éstos habían pasado a ser nombrados.

Cuadro 9  
Maestros Públicos de Primaria según Tipo de Contrato - Censo Escolar 1993  
(En porcentaje)

	Lima Metropolitana	Perú
Nombrado con nivel magisterial	45	45
Nombrado sin nivel magisterial (interino)	37	44
Contratado con título	5	2
Contratado Sin Título	13	9

### *El Sector Privado*

En las escuelas privadas los mecanismos de selección son libres, y es la escuela la que selecciona, evalúa y determina los estándares de calidad del personal que recluta. La decisión última sobre este proceso está en manos del director. Los mecanismos de ascenso no están regulados por ninguna instancia pública y dependen de las normas internas de la escuela. Los contratos se sujetan al régimen laboral privado, debiéndose notar que dicha legislación ha experimentado cambios radicales durante los noventa, siendo una de las más flexibles de América Latina en términos de contratación y despido (Saavedra, 1999). Dado que no existe estabilidad laboral, la escuela puede separar a un maestro con contrato indefinido (permanente) que se considera no responde a las expectativas, previo pago de una indemnización. El 69% de maestros tienen contrato indefinido. En el sector privado, se utilizan también contratos temporales, usualmente por diez meses, en los que no se recibe ningún tipo de indemnización cuando el contrato culmina. Los beneficios sociales que reciben son similares a los que tienen los maestros con contrato indefinido.

En muchas escuelas privadas existe algún grado de informalidad, en particular en las escuelas pequeñas, lo cual se refleja en que algunos de estos maestros no reciban beneficios

<sup>13</sup> Las cifras que se obtenían de la encuesta aplicada a maestros de Lima Metropolitana no variaba sustancialmente.

sociales. Asimismo, es usual la contratación vía pagos de servicios profesionales, mecanismo a través del cual el maestro presta servicios como si fuera un profesional independiente. Bajo este esquema, el empleador puede prescindir de esos servicios en cualquier momento. En esos casos, si bien es un contrato formal que paga impuestos, no hay un vínculo laboral con la escuela, por lo que el trabajador tampoco recibe beneficios sociales.

Cuadro 10  
Maestros de Primaria en el Sector Privado según Tipo de Contrato  
(En porcentaje)

	Encuesta a Maestros - Lima
Permanente	69
Temporal	19
Servicios profesionales	12
	100

Según la encuesta aplicada a una muestra de maestros públicos y privados en Lima Metropolitana,<sup>14</sup> la estabilidad laboral es el aspecto más importante de la relación contractual (Cuadro 11), especialmente en las escuelas públicas. En las escuelas privadas donde no hay estabilidad laboral, la importancia de esa característica contractual se refiere más bien a una carencia. Debe notarse que muchos maestros de escuelas privadas provienen de escuelas públicas, de donde han salido debido a los bajos salarios y a pesar de haber tenido allí estabilidad laboral. En ambos sectores la estabilidad laboral es más importante que las condiciones de trabajo o el régimen disciplinario (sanciones, derechos e instancias de reclamos).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> En esta sección y las siguientes se citan los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de 822 docentes en actividad de centros educativos de nivel primario públicos y privados de Lima Metropolitana.

<sup>15</sup> En el sector privado, aunque la estabilidad laboral figura en el primer lugar de las condiciones laborales, interesa también las condiciones de trabajo docente, en particular entre los maestros que ejercen la docencia en colegios ubicados en zonas residenciales.

Cuadro 11  
Aspectos más importantes de la relación contractual: primera mención  
(en porcentaje)

	Público		Privado		Régimen Laboral	
	Residencia 1	No residencial	Residencia 1	No residencial	Permanentes	Contratados
La estabilidad laboral	55	57	32	52	52	54
La escala salarial	5	8	12	9	9	6
Las condiciones de trabajo	9	12	29	16	13	20
Las normas de ascenso y promoción	5	4	6	2	5	1
El sistema de evaluación, calificación y méritos	9	3	4	5	4	4
El régimen disciplinario	18	13	13	15	13	15
Otros	8	3	4	11	4	10

Fuente: Encuesta a maestros

### 3.2 ¿En la práctica, quién decide las contrataciones, despidos y ascensos? Percepciones de directores y maestros

La encuesta aplicada a maestros destaca la importancia del director como instancia principal en el proceso de toma de decisiones de lo que se hace en la escuela. En el caso del sector privado también se reconoce la importancia del subdirector y del promotor (Cuadro 12).

Cuadro 12  
Persona o instancia más importante en las decisiones de lo que se hace en la escuela  
(en porcentaje)

Funcionario / Instancia	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Director	87	87	71	78
Subdirector de Primaria	8	7	11	11
Promotor	-	-	8	5
Ministerio de Educación / USE	4	4	2	1
Consejo Directivo	-	-	2	-
Otros	1	1	6	5

Fuente: Encuesta a maestros

Sin embargo, cuando se inquiera de manera más específica acerca del rol del director, se encuentran diferencias importantes. En el sector público, dado que los mecanismos de selección son centralizados, el director no puede seleccionar al personal que ingresa nombrado o contratado; tampoco puede sancionarlo, separarlo o despedirlo sino a través de un trámite muy complicado que implica preparar expedientes muy engorrosos, cuya resolución en la instancia superior (USE o ADE)<sup>16</sup> es extremadamente lenta, debiéndose mostrar que el trabajador cometió una falta grave. En este caso lo que usualmente logra un director es que el maestro sea transferido

<sup>16</sup> Las Unidades de Servicios Educativos (USE) o las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) son organismos intermedios de la administración regional que tienen a su cargo la administración de un número variable de centros educativos.

a otra escuela. La apelación de las sanciones está muy reglamentada, tiene procedimientos e instancias precisos y puede revertir en contra del Director acusador, por lo que no es muy frecuente que ellos soliciten sanciones.

Si bien existen algunos mecanismos informales de ingreso, un análisis sistemático que permita conocer la magnitud del fenómeno es muy difícil, y sólo existe evidencia anecdótica. Por ejemplo, existen presiones políticas o influencias burocráticas al momento de asignar un docente a una determinada escuela, siendo las más disputadas las de mayor tamaño y prestigio. Se dan casos de maestros que habiendo ganado el concurso para una determinada vacante se les ofrece una alternativa marginal de colocación o simplemente son desplazados a un concurso posterior.

La encuesta aplicada a directores<sup>17</sup> muestra que entre aquéllos que intentaron despedir o cambiar maestros, una tercera parte de los que trabajan en escuelas privadas hicieron efectivo el cambio, mientras en las escuelas públicas, una parte muy pequeña logró hacerlo luego de mostrar que había problemas graves de inasistencia o de deshonestidad (Cuadro 13). En cambio, en el sector privado, casi el 80% de los despidos se relacionó a incapacidad. En general, para los directores de escuelas públicas la falta de autonomía para administrar personal es uno de sus principales problemas: a un 45% el problema les afecta mucho y a 29% regular, frente a un 18% de directores de escuelas privadas que señalan que les afecta sólo regularmente.

Cuadro 13  
Capacidad de decisión de los directores en cuanto al cambio de maestros  
(en porcentaje)

	Público	Privado
Directores que intentaron cambiar uno o más maestros	57	47
Directores que lograron efectivizar el cambio	6	14
<i>Número promedio de maestros cambiados</i>	<i>1.8</i>	<i>3.8</i>
Razones para el cambio		
Deshonestidad	17	-
Incapacidad	28	79
Inasistencia/impuntualidad	44	8
Inmoralidad	6	-
Otras razones	11	13

Fuente: Encuesta a directores

En el sector público, el director tampoco tiene mayor injerencia en las promociones del personal cuya decisión está en manos de la USE o la ADE. Así, la administración intermedia tiene una gran injerencia en decisiones que atañen a la escuela, aún cuando evidencia débil capacidad de monitoreo, supervisión y asesoría a las escuelas. De manera consistente con esta situación, en las escuelas públicas menos del 25% de maestros opina que el director es quien define los ascensos; más bien opinan que instancias intermedias, como el supervisor de la USE, la administración central o la administración regional son las instancias que lo definen.

<sup>17</sup> Los directores de los 54 de un total de 57 centros educativos donde se aplicaron las encuestas a docentes, respondieron una encuesta orientada a recoger sus opiniones respecto a la labor de los docentes que trabajan en la escuela y que se encuentran bajo su cargo.

En el sector privado, en cambio, dada a una legislación laboral que ha permitido al uso de distintas modalidades contractuales y una reducción en el costo de despido respecto de los niveles observados en los ochenta, el poder de un director o del propietario es amplio para contratar, despedir y promover. Las posibilidades de ejercer presiones sobre los sueldos y otras condiciones de trabajo de parte de los maestros son mínimas. En este caso, un 59% de los docentes señalan que es el director de escuela privada quien define los ascensos, mientras que hay un grupo también importante, pero menor, que opina que esas decisiones recaen en el propietario o en el Comité de Evaluación Interna.

Cuadro 14  
Persona o instancia más importante en las decisiones sobre ascensos  
(en porcentaje)

Funcionario / Instancia	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Director de escuela	21	25	59	59
Propietario	-	-	29	11
Administración central	27	19	-	-
Administración departamental	19	16	-	-
USE/Supervisor de USE	27	28	-	-
Comité de evaluación interna	5	10	7	20
Otros	1	2	5	8

Fuente: Encuesta a maestros

A pesar de la dificultad para ascender en las escuelas públicas, existe una percepción de la existencia de determinadas normas implícitas para ascender. Según la encuesta, tanto maestros de escuelas públicas como privadas, consideran que la responsabilidad y el buen desempeño son los principales requisitos para ascender (Cuadro 15). El dominio de las materias que se enseñan la identificación con la institución de enseñanza (en particular entre los docentes de colegios privados) y la especialización son también, en ese orden, requisitos que según los maestros se toman en cuenta para ascender.

Cuadro 15  
Requisitos para ascender económica y jerárquicamente dentro de la escuela  
(en porcentaje)

Requisito	Público	Residencial	No residencial
		privado	privado
Responsabilidad/buen desempeño	38	46	37
Actualización permanente/capacitación	23	19	23
Dominio de la materia	17	29	21
Especialización	17	15	16
Tiempo de servicio	17	6	14
Identificación con la escuela	6	25	13
Dedicación	6	10	6
Liderazgo	6	8	7
Iniciativa/creatividad	6	8	6

Fuente: Encuesta a maestros

### **3.3 *Interinatos y suplencias***

Las suplencias son consecuencia de licencias que solicitan los maestros o directores por diversas causas: enfermedad, estudios, maternidad (90 días), accidentes, y otros. Las USE o las ADE se encargan de administrar el personal de las escuelas de su ámbito, correspondiéndoles, a pedido del director de la escuela, la sustitución temporal de dicho personal. A inicios de 1996 se proyectó una mayor descentralización de la administración del personal docente estableciéndose que corresponde a los directores otorgar licencias y, cuando ellas sean de 30 o más días, seleccionar y designar al maestro reemplazante por el tiempo que dure la licencia del titular. Es uno de los pocos campos en el que el director de escuela puede proponer y ejecutar.

### **3.4 *Mecanismos de Capacitación, Supervisión y Control***

La preocupación por la capacitación de los docentes ha sido mayor durante los noventa, lo cual se refleja en la implementación de programas del Ministerio de Educación, como el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (PLANGED). La capacitación recibida por los docentes públicos como parte de estos programas es gratuita. En cambio, cuando asisten a cursos organizados en organizaciones no gubernamentales (ONGS), universidades u otras instituciones, frecuentemente los financian ellos mismos. La asistencia a los cursos, tanto para maestros como para directores, otorga una ventaja cuando el docente concursa por una plaza permanente. Los docentes de escuelas privadas generalmente financian su propia capacitación, siendo pocas las instituciones privadas que financian la capacitación de su personal.

De otro lado, la supervisión y evaluación del desempeño de los maestros y los directores en el sector público son bastante pobres. La supervisión realizada por las USE y las ADE no atiende los aspectos técnicos del proceso educativo y el desarrollo cualitativo de los contenidos curriculares. En parte, esto se debe a la falta de capacitación del personal supervisor, a la falta de recursos económicos y humanos para visitar escuelas y a recargadas funciones burocráticas adicionales. En la práctica, los profesores de primaria no son evaluados, excepto para el ingreso a la carrera mediante nombramiento y para cubrir oficialmente plazas de director. Tampoco se cumple con lo dispuesto en la Ley del Profesorado que señala que la evaluación del director la debe efectuar los Comités de Evaluación integrados por tres representantes del Ministerio y dos del sindicato magisterial. En 1996, a través de la Resolución Ministerial 016 se dispuso que el director debe ser evaluado cada dos años, mereciendo los estímulos o sanciones según su trabajo.

De otro lado, la supervisión de las actividades técnico-pedagógicas del maestro de la escuela privada es responsabilidad del director. El director es responsable del cumplimiento del plan anual de supervisión que le corresponde formular y ejecutar; asimismo, de evaluar, conjuntamente con los docentes, el proceso de enseñanza aprendizaje.

### **3.5 *Derechos de afiliación, de licencias y beneficios para representantes sindicales***

En la década de los noventa, con el proceso de reducción del tamaño del Estado, la organización sindical se debilitó de manera importante. La crisis económica y la inflación habían hecho que el SUTEP (Sindicato Unico de la Educación Peruana) adoptara posturas radicales de oposición y realizara largas paralizaciones a las que se respondió con descuentos por los días no trabajados,



además de que no se satisfacían las expectativas de aumento salarial. Esta situación, aunada al escaso desarrollo de propuestas sindicales para la solución de los problemas educativos y el uso de la dirigencia como plataforma para llegar a cargos políticos, debilitó la organización sindical de manera importante. Derechos tales como el descuento y los permisos sindicales se suspendieron. A pesar de que la importancia política del sindicatos de maestros se ha reducido, el SUTEP es en términos relativos uno de los sindicatos más importantes del país, en un contexto de debilitamiento generalizado del movimiento sindical.

La encuesta a maestros y directores refleja el debilitamiento del movimiento sindical, lo cual es mucho más marcado en las escuelas privadas. Así, sólo para uno de cinco directores de escuelas estatales la politización es un problema, mientras que en las escuelas privadas ubicadas en zonas populares sólo 6% lo considera un problema. Sólo el 14% de los maestros y el 6% de los directores estatales considera como un aspecto importante de la relación contractual el reconocimiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, la mitad de esos directores y la cuarta parte de los directores en colegios privados considera útil que los maestros participen en actividades gremiales o sindicales. Un 40% piensa que si se violan sus derechos los maestros paralizarían su labor, en tanto que un 70% de los maestros estatales—y nadie entre los privados—dice acudir al sindicato en caso de problemas laborales.

## **4 Estructura de remuneraciones de la profesión docente**

### **4.1 La remuneración base**

Las remuneraciones de los maestros al servicio del Estado se rigen por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público aprobada en 1984 (D.L. 276), la Ley del Profesorado de 1984 y su modificatoria de 1990 y las Leyes Anuales de Presupuesto. Entre los principios que rigen esta carrera están la estabilidad y una retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologable. En el sector privado, las remuneraciones se fijan libremente de acuerdo a la capacidad económica de la escuela, pero, de acuerdo a la Ley del Profesorado, un docente titulado en ningún caso debe tener una remuneración menor a la que gana un maestro de Nivel I en el sector público; tampoco menor a la remuneración mínima vital (aproximadamente 110 dólares mensuales en 1998).

En el sector público, cada nivel magisterial y categoría de la carrera docente, en orden ascendente, conlleva sueldos diferenciados en función de la jornada de trabajo semanal,<sup>18</sup> los años de servicio y el desempeño de nuevas responsabilidades y cargos directivos o jerárquicos en la docencia o la administración educativa. La concepción de la escala de remuneraciones no ha variado en las últimas décadas y promueve un trato igualitario para todos los maestros que trabajan en un mismo nivel magisterial y entre niveles magisteriales. No sólo ganan igual, sino que aquel que está en lo más alto de la carrera magisterial hace las mismas funciones de aula que el recién incorporado; aquel que sigue cursos de maestría o doctorado gana lo mismo que el maestro sin mayor capacitación adicional al título profesional que obtuvo al terminar la carrera. A los maestros estatales bajo contrato temporal y a los que no tienen título pedagógico,

---

<sup>18</sup> La jornada de trabajo semanal puede ser de 24, 30 o 40 horas. En el caso de los maestros de primaria, la mayor parte tiene jornadas de 24 ó 30 horas pedagógicas semanales, lo cual implica 5 ó 6 horas pedagógicas diarias, que es consistente con el horario usual de 8 a.m. a 1 p.m. o de 1 p.m. a 6 p.m. en el caso de vespertina. Usualmente sólo los directores de primaria tienen jornadas de 40 horas, pues ejercen su función en más de un turno. Los maestros pueden completar una jornada en más de una escuela.

independientemente de su antigüedad en el servicio, se les remunera siempre como si fueran del Nivel I y en función de la jornada de trabajo, sin que los años de servicio influyan en la determinación de la remuneración.

La evolución de la remuneración permanente del magisterio público refleja un progresivo deterioro ya que muchos de los rubros de la remuneración fueron fijados en algún momento en términos nominales y no han sido ajustados por la inflación, que fuera extremadamente alta al final de la década de los ochenta. De acuerdo al Régimen Único de Remuneraciones, establecido en el D. L. 276, y la Ley del Profesorado, el haber básico de los maestros debería reajustarse con el costo de vida y a cada nivel magisterial debía corresponder un índice remunerativo, siendo el del V Nivel equivalente al de un Viceministro de Estado. No obstante, la remuneración básica, entendida como el sueldo mensual permanente, fue fijada en mayo de 1989 sin que se haya modificado. Actualmente, fluctúa entre S/. 0.03 y 0.07 mensual, es decir, unos centavos de dólar<sup>19</sup> (Cuadro 16).

Cuadro 16  
Sector público: composición de la Remuneración Mensual  
Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E  
(en nuevos soles)

	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V Nivel	I Nivel	Categ. E	V Nivel	I Nivel	Categ. E
<b>Total Permanente</b>						
Principal	32.69	28.53	25.12	32.69	28.53	25.12
Básica	(0.07)	(0.05)	(0.03)	(0.07)	(0.05)	(0.03)
Reunificada 1/	(32.62)	(28.48)	(25.09)	(32.62)	(28.48)	(25.09)
Transitoria Homologable 2/	40.35	25.95	20.25	40.35	25.95	20.25
Refrigerio y Movilidad	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
<b>Preparación de clases y evaluación</b>	24.00	17.84	15.11	24.00	17.84	15.11
<b>Recaudación IGV</b>	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
<b>Aumentos generales a la administración pública o al magisterio</b>				734.56	696.98	566.44
<b>TOTAL</b>	119.29	94.57	82.73	853.85	791.55	649.17

1/ Suma de las bonificaciones por costo de vida otorgadas hasta 1991.

2/

Fuente. Base de datos de INIDEN

Tipo de cambio a marzo 1999: US\$1 = 3.40 nuevos soles

La remuneración básica más reunificaciones establecidas a comienzos de los noventa constituyen la Remuneración Permanente. A ésta se añaden otros conceptos recibidos de forma permanente como son la asignación por refrigerio y movilidad y la Remuneración Transitoria Homologable. En la práctica, todos los incrementos durante los noventa se han dado a través de aumentos generales que no modifican la Remuneración Básica, ni la Remuneración Principal, ni la Remuneración Total Permanente. Estos aumentos se han ido otorgando durante la década de los noventa, en algunos casos para todos los empleados públicos y otros sólo para los maestros. No todos estos aumentos cuentan para el cálculo de la pensión.

<sup>19</sup> Tipo de cambio: US\$1 = S/. 3.40 en marzo de 1999.

Dado que la remuneración personal por tiempo de servicios y la Compensación por Tiempo de Servicios están ligadas a la Remuneración Básica y Principal respectivamente, los montos por estos conceptos terminan siendo irrisorios. Así, se han otorgado aumentos salariales sin que aumentaran los gastos fiscales relacionados al cese de maestros y sin que aumentaran los mismos al aumentar el tiempo de servicios. Asimismo, la Remuneración Total Permanente es la base para calcular la asignación por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% y la asignación producto de la recaudación del 1% del Impuesto General a las Ventas (IGV). Al mantenerse fija la base de cálculo, la asignación por preparación de clases en la práctica se ha convertido en una asignación fija en términos nominales de modo que en abril de 1999 era menos del 3% de los ingresos efectivos del maestro. Con la bonificación por recaudación del IGV sucede lo mismo: debía repartirse en forma equitativa entre los trabajadores activos y cesantes incluidos en el presupuesto del Ministerio de Educación, pero permanece constante en términos nominales desde que se aprobó en 1991.

#### **4.2 Suplementos y beneficios monetarios**

Existen varios suplementos y beneficios monetarios recibidos por la administración pública y por el magisterio en particular. Por encima de la Remuneración Total Permanente, los maestros reciben mensualmente una remuneración personal de 2% de la remuneración básica por cada año de servicio. Sin embargo, dado que la base de cálculo está fija desde 1991, hacia 1999 ésta era negligible. Asimismo, todo trabajador del sector público nombrado, con uno a cuatro hijos menores de 18 años o incapacitados mayores de 18 años, recibe una bonificación familiar. Esta asignación que debería fijarse anualmente por ley pero también ha quedado congelada en el tiempo, siendo el equivalente a S/. 3.00; es decir, menos de un dólar mensual. Los maestros reciben también una bonificación por escolaridad en marzo y en julio y diciembre, éstas últimas equivalentes a las gratificaciones que reciben los trabajadores del sector privado. Estas bonificaciones deberían equivaler a una Remuneración Total Permanente cada una; no obstante, el criterio de asignación que ha regido en los últimos años ha sido el de una cantidad definida por el gobierno en función de la disponibilidad de la Caja Fiscal. Como consecuencia, en la práctica, los docentes han recibido durante los noventa poco más de trece sueldos. De otro lado, al cumplir 25 y 30 años de servicio los maestros estatales reciben dos y tres remuneraciones mensuales totales, respectivamente. La Ley del Profesorado señala que para las mujeres estos beneficios se dan a los 20 años y 25 años de servicios.

Al director o subdirector de una escuela se le asigna una bonificación equivalente al 6% del sueldo permanente y otra no afecta a cargas sociales que varía en función del número de aulas que funcionen en la escuela.<sup>20</sup> Por el trabajo en zonas de emergencia, de altura, rurales, de frontera y de menor desarrollo relativo, los maestros deberían recibir entre 30% y 35% de su remuneración básica, rubro que como se vio más arriba asciende a unos centavos de dólar, por lo que este rubro es también negligible. Al igual que la remuneración personal, esta asignación no es un incentivo para que los más calificados vayan a zonas alejadas. Para promover una mayor presencia de maestros titulados en esas zonas, en 1993 se autorizó otorgar una bonificación de S/. 45 mensuales.

---

<sup>20</sup> Por 35 o más secciones al Director se le asigna S/. 75.00; por 16 a 34 secciones S/. 60.00 y por menos de 16 secciones S/. 45.00

Las bonificaciones muestran una tendencia decreciente como proporción de la remuneración permanente de los maestros. En 1991, para un maestro nombrado en el Estado, con doce años de servicio, representaban entre el 18.9% y 23.1% del sueldo anual total (permanente más suplementos y beneficios); en abril de 1999 fluctúan entre el 6.9% y 8.8%.

Cuadro 17  
Sector público: suplementos y beneficios monetarios anuales  
Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E con 12 años de servicios  
(en nuevos soles)

Tipo de asignación	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V Nivel	I Nivel	Categ. E	V Nivel	I Nivel	Categ. E
<b>Remuneración permanente anual (a)</b>	<b>1431.48</b>	<b>1134.84</b>	<b>992.76</b>	<b>10246.2</b>	<b>9498.60</b>	<b>7790.04</b>
				<b>0</b>		
<b>Suplementos y beneficios monetarios para todos los maestros (b)</b>	<b>334.49</b>	<b>310.63</b>	<b>298.75</b>	<b>756.08</b>	<b>756.06</b>	<b>756.02</b>
Personal <sup>1/</sup>	0.08	0.06	0.02	0.08	0.06	0.02
Familiar <sup>1/</sup>	36.00	36.00	36.00	36.00	36.00	36.00
Escolaridad	118.41	94.57	82.73	300.00	300.00	300.00
Dos Aguinaldos	180.00	180.00	180.00	420.00	420.00	420.00
<b>Total (c) = (a)+(b)</b>	<b>1765.97</b>	<b>1445.47</b>	<b>1291.51</b>	<b>11002.2</b>	<b>10254.6</b>	<b>8546.06</b>
				8	6	
<b>Suplementos y beneficios monetarios para parte de los maestros</b>						
Trabajo docente zonas difíciles <sup>2/</sup>	142.08	113.52	99.24	540.00	540.00	540.00
Al cargo: Director/Sub Director	71.04	56.76	49.68	614.77/	569.91/	-
				720.00	720.00	
Palmas magisteriales (grado maestro)	432	432	-	1200.00	1200.00	
<b>Suplementos y beneficios monetarios otorgados una sola vez</b>						
Al cumplir 25 años de servicio <sup>2/</sup>	238.58	189.14	165.46	1707.70	1583.50	1298.34
Al cumplir 30 años de servicio <sup>2/</sup>	357.87	283.71	248.19	2561.55	2374.65	1947.51
<b>Suplementos y beneficios monetarios como parte de la remuneración total (b)/(c)</b>	<b>18.9%</b>	<b>21.5%</b>	<b>23.1%</b>	<b>6.9%</b>	<b>7.4%</b>	<b>8.8%</b>

Fuente: Base de Datos de INIDEN

<sup>1/</sup> Se refiere el caso de un maestro, varía según los años de servicio.

<sup>2/</sup> No recibidos por el personal contratado

Los maestros del sector privado perciben algunos beneficios similares a los del sector público, aunque en general estos están determinados por la legislación que le corresponde al régimen laboral privado. El Cuadro 18 muestra los beneficios que usualmente son percibidos por maestros de sector privado y si estos son obligatorios o no. La remuneración por tiempo de servicios no es obligatoria, pero si se otorga se calcula sobre la remuneración básica a razón de 5% por cada quinquenio de servicios, sin exceder de ocho quinquenios. Tampoco es obligatorio el pago por escolaridad, dándose en muy pocos casos o en forma de préstamo. Usualmente sólo reciben la bonificación por cumplir 25 o 30 años de servicios los maestros que trabajaron todo ese tiempo en la misma escuela. La asignación familiar se otorga cuando se tienen hijos menores de 18 años, no importando el número. Las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad son obligatorias y que equivalen a un sueldo mensual, por lo que terminan recibiendo catorce sueldos al año y no los trece que perciben los maestros estatales. Debe notarse sin embargo que estos beneficios no se otorgan a los maestros que prestan servicios bajo la modalidad de servicios profesionales, que según la encuesta aplicada, alcanza al 12% de los maestros de primaria en Lima Metropolitana. Finalmente, en el sector privado existe la Compensación por Tiempo de Servicios, que es un depósito semestral que hace la escuela en una institución financiera en una

cuenta a nombre del maestro y que puede ser utilizado en la eventualidad de desempleo o de retiro.

Cuadro 18  
Maestros: remuneraciones, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones,  
indemnizaciones y otros ingresos percibidos. 1999

Concepto	Sector público		Sector privado	
	Percepción	Obligatoriedad	Percepción	Obligatoriedad
Remuneración Vacacional	X	X	X	X
Alimentación	X	X	X	
Asignación Familiar	X	X	X	X
Asignación escolar anual	X	X	X	
Gratificaciones julio - diciembre	X	X	X	X
Preparación de clases y evaluación	X	X		
Horas extraordinarias	X	X	X	X
Remuneración por vacaciones trabajadas			X	X
Remuneración por cargo directivo	X	X	X	
Asignación por fallecimiento de familiares	X	X		
Bonificación por 20, 25 y 30 años de servicios	X	X	X	X <sup>1/</sup>
Compensación por Tiempo de Servicios	X	X	X	X
Pago por vacaciones no gozadas			X	X
Remuneración por trabajo en zonas difíciles	X	X		
Palmas magisteriales	X	X		

Fuente: Bases de datos de INIDEN

<sup>1/</sup> Sólo en el caso de que el maestro haya trabajado todo ese tiempo en la misma institución escolar

### 4.3 Beneficios sociales

#### 4.3.1 Jubilación

Existen dos sistemas para administrar las pensiones de los docentes: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El primero, regido por el Estado a través de la Oficina Nacional de Pensiones (ONP) regula los derechos de todos los trabajadores del sector público inscritos bajo el Decreto Ley 20530 (1974), así como los trabajadores regidos por la Ley 19990 (1973). El segundo sistema es administrado mediante empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), organizadas como sociedades anónimas y supervisados por la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones (SAFP) y administra las pensiones de los docentes privados y de parte de los docentes públicos.

El contrato de los docentes que ingresaron al servicio del Estado hasta el 31 de diciembre de 1980 está regulado por la Ley 20530. El cálculo de la pensión en este régimen se hace en función al número de años cotizados al fondo y el sueldo del último mes. El descuento por pensiones a los docentes es del 6%, aportando una cantidad igual el Estado. La jubilación de estos maestros se produce al cumplir 25 años de servicios en el caso de las mujeres y 30 años los varones, aunque no es obligatoria. Hacia fines de los noventa, este régimen está en proceso de desaparición, beneficiando sólo a un pequeño grupo de maestros.

Los contratos de los docentes que ingresaron al sector público a partir de 1981 están regulados por la Ley 19990. La mayoría de los maestros del sector público pertenecen a esta ley, que dispone la jubilación de hombres y mujeres a los 65 años de edad.<sup>21</sup> En el caso de los que cotizan al SNP, la pensión a recibir se calcula sobre la base del promedio de los últimos tres años de sueldo y el descuento mensual durante los años de trabajo asciende a 13%.<sup>22</sup> Desde abril de 1999 existe un tope máximo para la pensión de S/. 800.40 (US\$235.4). Una parte importante de los docentes públicos—incluyendo a todos los docentes contratados—cotizan a alguna AFP, siendo el descuento mensual similar al de los docentes que cotizan al sistema público.

Al momento de cesar, el trabajador estatal tiene derecho a percibir como Compensación por Tiempo de Servicios el equivalente a una Remuneración Principal por cada año o fracción mayor de seis meses. Como se vio, este concepto está fijo en términos nominales desde 1991, por lo que recibe un maestro, al momento de cesar es el equivalente a poco más de un sueldo mensual efectivamente percibido. Finalmente, la función docente es el único caso en el que se puede percibir remuneración y pensión por servicios prestados al Estado simultáneamente, lo cual no está permitido para los servidores del Estado según la Ley de la Carrera Administrativa.

Los docentes del sector privado—permanentes y contratados—en actividad cotizan al Sistema Privado de Pensiones y tienen un descuento aproximado de 12%<sup>23</sup> de su remuneración asegurable para acumular su fondo de pensiones y se les descuenta mensualmente de su remuneración bruta incluyendo gratificaciones y bonificaciones.

#### 4.3.2 Seguro de Salud

La seguridad social se financia con el aporte de los empleadores y se ejecuta mayoritariamente a través del Seguro Social de Salud (ESSALUD) y en pequeña proporción mediante las Entidades Prestadoras de Salud, instituciones privadas creadas en 1998, que prestan atención para la salud, con infraestructura propia y de terceros. El empleador aporta el 9% del sueldo total. Para los pensionistas ese descuento es de 4% y corre a cuenta del pensionista. En las escuelas privadas, los empleadores están además obligados a contratar un seguro de vida cuando los maestros acumulan cuatro o más años de servicio. El grado de cumplimiento de esta norma es bastante bajo.

#### 4.3.3 Descuentos Totales y Remuneración Neta

Sobre la base de la remuneración bruta, a los maestros permanentes del sector público se les descuenta por concepto de pensión total de acuerdo al régimen pensionario (Ley 20530 o Ley 19990) en que se encuentran. En el caso de los contratados del sector público y a los trabajadores del sector privado se les descuenta la aportación al Sistema Privado de Pensiones. Los maestros

---

<sup>21</sup> Luego de 20 años de servicio existe el derecho a acumular como tiempo de servicios hasta cuatro años de estudios de formación profesional regulares y hasta tres, si son estudios en períodos vacacionales o a distancia.

<sup>22</sup> Si el maestro cesa con un nivel inferior al V, el profesor varón con 35 años o más y la mujer con 30 años o más, tiene derecho a una pensión en el nivel magisterial inmediato superior. De otro lado, para los que se retiran sin cumplir la edad de 65 años, pero con más de 20 años de servicios, la pensión se calcula en función a la parte proporcional al monto aportado.

<sup>23</sup> Este porcentaje se descompone de la siguiente manera: 8% de aporte obligatorio al fondo personal de pensiones; un monto variable para una pensión de invalidez y sepelio, que varía entre 1.3 y 1.4%; además de la comisión por servicios que cobra la AFP, la cual fluctúa entre 2.3-2.5%

están afectos al Impuesto a la Renta y al Impuesto Extraordinario de Solidaridad. Sin embargo, al menos en el sector público, nunca logran ingresos mensuales superiores al mínimo imponible.

Cuadro 19  
Maestros del sector público: descuentos y remuneración neta anual 1991-1999  
(montos expresados en nuevos soles)

Remuneración/Descuento	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V nivel	I nivel	Categ. E	V nivel	I nivel	Categ. E
Remuneración anual personal permanente	1420.92	1134.84	992.76	10256.40	9498.60	7790.04
Remuneración anual personal contratado*	-	1097.01	959.67	-	9181.98	7530.37
Remuneración bruta anual (agregando suplementos y beneficios)						
- Docente permanente	1755.41	1445.47	1291.51	11012.48	10254.66	8546.06
- Docente contratado	-	1371.57	1222.40	-	9901.98	8250.37
Descuentos al docente permanente						
Ley 20530	85.25	68.09	59.57	635.18	569.92	467.43
Ley 19990	42.63	34.05	29.78	1333.33	1234.82	1012.71
Sistema privado de pensiones**	-	-	-	820.51	759.89	623.20
Seguridad social – salud***	42.63	34.05	29.78	-	-	-
Descuentos al docente contratado						
Ley 19990	-	32.91	28.79	-	-	-
Sistema Privado de Pensiones**	-	-	-	-	734.56	602.43
Remuneración anual neta						
Permanente Ley 20530	1627.53	1343.33	1012.16	10377.30	9684.74	8078.63
Permanente Ley 19990	1670.15	1377.37	1231.95	9679.15	9019.84	7533.35
Permanente Sistema privado de pensiones	-	-	-	10191.97	9494.77	7922.86
Contratado Ley 19990	-	1130.24	1011.27	-	-	-
Contratado Sistema Privado Pensiones**	-	-	-	-	7790.12	6518.38

Fuente: Bases de datos de INIDEN

\* Los contratados con título pedagógico reciben la remuneración equivalente al primer nivel magisterial durante 10 meses. En los dos meses del año restantes cobran el 80% del sueldo mensual. Tienen además derecho a pago de escolaridad y aguinaldos como suplementos y beneficios monetarios.

\*\* El descuento es 8%, aunque hay algunos costos adicionales que deben asumir quienes cotizan por administración del servicio. Dichos costos son variables y dependen de la Empresa Administradora de los Fondos de Pensiones. Podrían llegar a ser iguales a los fijados para la Ley 19990.

\*\*\* Hasta 1995 parte del aporte al seguro de salud era cubierta por el empleado. A partir de 1995, el empleador paga todo el aporte al seguro de salud

En el sector privado, a los docentes se les descuenta el aporte a la AFP, que se calcula sobre el sueldo bruto incluyendo gratificaciones y bonificaciones. Asimismo, se les descuenta Impuesto a la Renta (10%) y el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (5%) si es que su salario es superior al mínimo imponible.

#### 4.3.4 Vacaciones

A diferencia de los servidores de la Carrera Administrativa Pública, que tienen derecho a gozar de 30 días de vacaciones remuneradas al año, los maestros estatales gozan de 60 días, generalmente desde el primero de enero hasta fines de febrero, además de dos semanas en agosto. En marzo el trabajo suele ser a medio tiempo y principalmente en la preparación de la programación anual de actividades. En el sector privado las vacaciones son ahora similares a las de otros trabajadores del sector privado y los maestros están siendo exigidos a trabajar desde el primero de febrero, habiéndose reducido sus vacaciones a 30 días, como es en el resto del sector privado. Sin embargo, como se notó anteriormente, en el sector privado se utilizan diversas modalidades contractuales. En el caso de maestros bajo contrato, las vacaciones son de 30 días si

es que se ha trabajado durante un año calendario. Si al docente se le contrata por sólo nueve meses, sólo tendrá 20 días de vacaciones. Por otro lado, cuando el maestro presta servicios como profesional independiente no tiene derecho a vacaciones pagadas. En el ámbito público no se reconocen las vacaciones trabajadas, ni tampoco se permite acumular períodos vacacionales no utilizados; en cambio en el sector privado esta posibilidad está abierta y reconocida legalmente.

#### *4.3.5 Análisis de la estructura salarial de la profesión docente en el sector público: grado de dispersión salarial*

El Cuadro 20 muestra la estructura salarial en el sector público. La clasificación establece remuneraciones de acuerdo al nivel magisterial o a la categoría donde se encuentre el docente y el número de horas pedagógicas (de 45 minutos cada una) asignadas como carga laboral. La forma en que está diseñada esta escala implica que, en teoría, los docentes que trabajan 40 horas reciben una remuneración horaria menor a la que reciben docentes que laboran 30 horas, y, estos últimos, menos que los que trabajan 24 horas. Sin embargo, esto en la práctica no se cumple, pues la asignación horaria de cada plaza docente no corresponde al número de horas de clase efectivamente dictadas. Las diferencias en las remuneraciones totales entre categorías son muy pequeñas. Sólo se observa una diferencia significativa entre los maestros con estudios pedagógicos pero sin título (Categoría A), y los maestros del Nivel I que han sido nombrados y tienen título. Las diferencias por encima del Nivel I y por debajo de la categoría A son pequeñas.



Cuadro 20  
Remuneraciones de los docentes del sector público por niveles magisteriales y jornada laboral: Abril, 1999  
(expresado en nuevos soles)

Nivel	Horas	Remuneración Total	Remuneración por hora	Remuneración promedio	Diferencia entre niveles	Distribución 1/
V	40	868.75	21.72	840.45	2.90%	7%
	30	853.46	28.45			
	24	799.14	33.30			
IV	40	841.96	21.05	816.96	2.50%	5%
	30	827.17	27.57			
	24	781.74	32.57			
III	40	819.84	20.50	796.87	2.20%	8%
	30	806.79	26.89			
	24	763.99	31.83			
II	40	800.85	20.02	779.55	1.80%	17%
	30	788.65	26.29			
	24	749.15	31.21			
I	40	784.95	19.62	765.79	9.70%	16%
	30	774.30	24.81			
	24	738.13	30.76			
A	40	699.72	17.49	697.85	2.90%	12%
	30	694.40	23.15			
	24	699.42	29.14			
B	40	688.56	17.21	677.94	1.40%	2%
	30	683.53	22.78			
	24	661.73	27.57			
C	40	679.02	16.98	668.56	1.50%	25%
	30	674.30	22.48			
	24	652.36	27.18			
D	40	667.88	16.69	658.66	1.50%	3%
	30	663.45	22.12			
	24	644.66	26.86			
E	40	656.04	16.40	648.90		6%
	30	649.18	21.64			
	24	641.48	26.73			

Fuente. Ministerio de Educación. Unidad de Informática

1/ Se refiere al % de maestros en cada categoría. Distribución de acuerdo al Censo Escolar 1993

La extrema compresión en la estructura salarial se ha agudizado en el tiempo. Así, en 1980, el sueldo de un maestro ubicado en el VIII Nivel de la carrera magisterial era 3.9 veces mayor que el de un maestro del I Nivel (Cuadro 21). Para 1990 esa diferencia se redujo al 34% y en 1999 al 9.7%. Si la comparación se hace entre el maestro sin título de la categoría E y el maestro del V Nivel, la brecha se redujo del 208% al 29.5% en 1999. La reducida dispersión salarial es un problema tan grave como el de los bajos sueldos y son un factor que desincentiva el ingreso a la profesión de los profesionales con deseos de lograr un perfil creciente de ingresos a lo largo de su carrera para que la carrera docente ni genera los incentivos correctos para un mejor rendimiento.

Cuadro 21  
 Índice de dispersión salarial de las remuneraciones docentes: 1980 - 1999.  
 (Nivel I = 100 )

Nivel Magisterial	1980	1985	1990	1999
VIII Nivel	394	155		
V Nivel			134	110
I Nivel	100	100	100	100
Categoría E		74	88	85

Fuente: INIDEN, sobre la base de datos de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación

Si bien los aumentos generales permiten mejorar el bienestar de un grupo ocupacional muy grande y que recibe salarios bajos, no constituyen un mecanismo que permita estimular la superación profesional, el aumento del rendimiento académico, ni el aporte creativo e innovador que se necesita mejorar la calidad de la enseñanza. La excesiva compresión salarial, se describe en mayor detalle en las secciones siguientes.

## 5 Perfil educativo, vocacional y socioeconómico del docente

### 5.1 Perfil educativo

Los resultados de la encuesta, aplicada a un grupo de maestros en actividad en Lima Metropolitana, muestran que la mayoría realizó su secundaria en un colegio público, excepto las maestras mujeres que trabajan en escuelas privadas, donde un 35% asistió a un colegio religioso y 19% a un colegio privado laico.

En general, el nivel de escolaridad alcanzado por la mayoría de los docentes es educación superior. Además, un 12% adicional ha hecho estudios de posgrado (Cuadro 22), proporción que es ligeramente superior en el caso de los docentes de escuelas privadas. También se encontró un 3% de maestros estatales hombres con sólo secundaria completa como máximo nivel de instrucción y otro 3% de maestros estatales y privados con superior incompleto, posiblemente estudiando educación.<sup>24</sup>

Siete de cada diez maestros con educación superior tiene formación universitaria mientras que el resto se ha formado en ISPs. Es posible que parte de este grupo, especialmente los docentes de mayor edad, haya estudiado su carrera en una universidad, cuando la oferta en los ISPs era menor. En la actualidad, más de la mitad de la matrícula en formación docente corresponde a ISPs.

<sup>24</sup> Nótese que estas cifras corresponden a Lima Metropolitana y la incidencia de profesores con educación superior incompleta o menos es mayor en otras áreas urbanas y en zonas rurales.

Cuadro 22  
Nivel educativo, tipo de institución en su educación básica e institución donde desarrolló la formación docente  
(en porcentaje)

Indicador	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Colegio secundario donde realizó sus estudios				
Público	83	82	71	44
Privado católico	3	10	17	35
Privado laico	7	5	13	19
Otro	7	3	-	2
Grado más alto de escolaridad				
Secundaria completa	3	1	1	1
Superior incompleta	4	2	5	5
Superior completa	85	86	78	78
Posgrado	8	11	16	16
Institución en que realizó su formación docente				
Universidad	71	69	65	61
ISP/Escuela Normal	29	31	34	37
Otro	-	-	1	3

Fuente: Encuesta a maestros

## 5.2 Perfil socioeconómico

Según el Censo Escolar de 1993, el 73% de los docentes en primaria en Lima eran mujeres, cifra que llegaba a 60% en el ámbito nacional. En la encuesta aplicada en este estudio, en el ámbito de Lima, esta cifra llegaba a 78% en el caso de escuelas primarias públicas y 72% en el caso de escuelas primarias privadas (Cuadro 23). En el caso de las escuelas secundarias, la proporción de maestros mujeres es menor y llega solo a 43%.

De otro lado, la mitad de los maestros hombres casados lo han hecho con una docente, cifra claramente inferior entre las mujeres. En promedio los maestros varones tienen dos hijos y las mujeres uno. En todos los casos, hay solo un hijo menor de 18 años. Este dato sugiere un tamaño de familia muy por debajo del promedio nacional, inclusive comparando con hogares con niveles socioeconómicos similares. Esto puede revelar que si bien las remuneraciones de los maestros son bajas, su mayor nivel educativo conlleva un menor número de hijos que otros hogares con el mismo ingreso familiar, con lo cual el gasto per capita y el nivel de bienestar de la familia puede ser mayor.

Cuadro 23  
Maestros: características socioeconómicas  
(en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Edad promedio	38	38	43	38
Nacido fuera de Lima	60	50	57	42
Casado/Conviviente	71	61	77	57
Cónyuge docente	54	35	52	30
Promedio de hijos	2	1	2	1
Vivienda propia	58	61	70	70
Personas que viven en el hogar	5	5	5	5
Costo del alquiler de vivienda <sup>1/</sup>	232	301	324	604
Vive con sus padres	24	46	27	49
Autopercepción de la clase social				
Alta/Media alta	3	4	6	6
Media	45	52	38	69
Media baja	34	34	45	20
Baja/Muy baja	19	10	10	4
Perfil Socioeconómico (Escala de 1 a 12) <sup>2/</sup>				
Media	6.3	6.8	8.0	9.6
Desviación Estándar	2.3	2.4	2.4	1.9
Número de casos	115	225	79	115

1/ Expresado en nuevos soles. Tipo de Cambio 3.4 soles x dólar

2/ Los indicadores que componen esta variable son: total de ingresos familiares y educación de los padres.

Fuente: Encuesta a maestros

Un estudio sobre el magisterio realizado por el Ministerio de Educación a inicios de los ochenta indicaba que un 54% del magisterio no poseía vivienda, mientras que 32% lo hacía y 12% estaba en vía de obtenerla (INIDE, 1981). La encuesta realizada para este proyecto (1998) indica que siete de cada diez maestros de escuelas privadas y seis de cada diez maestros públicos viven en casa propia. En promedio, en cada hogar viven cinco personas. El hecho que más maestros estatales tenga vivienda propia podría deberse, en parte, a los programas de construcción de viviendas ejecutados a partir de los ochenta y que buscaron dar un trato preferencia a los profesores. La variabilidad de costos de alquiler es amplia, pero en promedio una maestra de escuela privada paga el doble que una maestra estatal o un maestro de escuela privada. El costo medio de alquiler de vivienda para un maestro de escuela pública es la tercera parte del registrado para una maestra de escuela privada.

La percepción de estrato socioeconómico confirma diferencias observadas en otras variables. Las mujeres, en particular las de escuelas privadas, se perciben de una clase social más elevada: así, sólo el 25% de las maestras en centros privados se consideran de clase media baja o baja, cifra que llega a 55% en el caso de los docentes hombres en escuelas públicas. Se construyó también un índice de perfil socioeconómico utilizando como variables la educación de los padres y el ingreso familiar, encontrándose diferencias significativas entre docentes públicos y privados así como diferencias pequeñas a favor de las mujeres. En suma, los maestros de escuelas privadas, y en particular, las mujeres, tienen una percepción más favorable de su estatus socioeconómico, lo cual se asocia a indicadores como la escuela donde hicieron sus estudios

secundarios, vivir en una casa propia, a mejores los ingresos de la familia y a una mayor educación de los padres.

En 1980, el 20% de los maestros tenían una segunda actividad para generar ingresos (INIDE 1980). La mayoría dependía del sueldo que recibía por su desempeño en el cargo docente principal (Cuadro 24). Según los datos de la encuesta aplicada, esta cifra se habría incrementado sustancialmente. Así el 57% de los hombres tienen un trabajo complementario. La mayoría lo hace dictando clases privadas o como docente en un centro educativo particular. El resto maneja un negocio propio o desarrolla actividades de comercio u otras. Muy pocos maestros estatales que tienen una actividad complementaria trabajan en otra escuela pública; en cambio, el 55% de los maestros hombres entrevistados en escuelas privadas y que tienen un trabajo adicional lo tienen en un centro estatal. Esto se explica por el hecho que un maestro estatal, que labora en dos turnos en la misma u otra escuela pública, recibe por el segundo turno alrededor del 15% de la remuneración del primer turno. En cambio, si el otro empleo es en una escuela privada o en la administración pública percibe el 100% de su haber en su ocupación adicional. En el caso de las mujeres, también se observa que sólo las que laboran en el sector privado tienen un segundo empleo en una escuela pública. La mayor parte tiene otro empleo como docente en una escuela privada o dicta clases privadas. Este punto es importante, ya que si bien la jornada del maestro público es corta, muchos de ellos estarían dispuestos a trabajar más horas por un mayor salario. Esto implica que una política de extensión de la jornada educativa no necesariamente requeriría de maestros adicionales al menos en el sector público.

Cuadro 24  
Trabajo de los maestros en otra actividad  
(en porcentaje)

	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Trabajo adicional fuera de la escuela	57	33	58	38
Actividad a la que se dedica				
Docencia en escuela estatal	7	1	55	18
Clases privadas	23	42	18	55
Docencia en escuela privada	31	36	11	18
Comerciante/Negocio	13	8	7	3
Otra actividad	26	14	9	6

Fuente: Encuesta a maestros

### 5.3 Perfil Vocacional

El perfil vocacional se ha definido en función a la preferencia del docente por volver a elegir su carrera si tuviera la oportunidad de hacerlo y a su deseo de que sus hijos sean docentes. Si bien no hay diferencias por género, se encuentra una mayor proporción de individuos con fuerte vocación docente entre los docentes de escuelas privadas. Un porcentaje mayor de docentes del sector público declara que no volverían a elegir esa profesión que docentes del sector privado. Este resultado se relaciona al hecho que los docentes de escuelas privadas, en particular las mujeres, tienen una mejor posición socioeconómica, y mayores ingresos familiares. Revela también una mayor satisfacción con la carrera docente.

Cuadro 25  
Principales razones por las que eligió y volvería o no a elegir la carrera docente  
(en porcentaje)

Razón	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<b>Perfil vocacional <sup>1/</sup></b>				
Ausencia de vocación	20	17	13	9
Vocación débil	22	27	23	25
Vocación fuerte	58	56	65	66
<b>Razones por las que eligió ser maestro</b>				
Siempre quiso enseñar	85	87	90	90
La estabilidad y seguridad del trabajo	41	40	38	24
Amigos o conocidos lo animaron	23	31	29	36
Era el programa más económico	16	13	21	5
El ingreso era más fácil que en otras carreras	17	11	10	8
La necesidad lo empujó	10	7	6	6
<b>¿ Si tuviera que elegir una carrera hoy, volvería a elegir la carrera docente?</b>				
Sí	75	81	86	91
No	25	19	14	9
<b>Principales razones por las que volvería a ser maestro</b>				
Vocación	45	55	63	53
Le gusta trabajar con niños y jóvenes	22	38	9	18
Sirve como base para la formación de la sociedad	19	12	13	4
<b>Principales razones por las que no volvería a ser maestro</b>				
Baja remuneración	78	61	60	40
Profesión muy sacrificada	7	14	10	20
Poca recompensa/ maltrato profesional	4	14	-	5
No valoran nuestro trabajo	7	11	-	5
Vocación	7	7	-	5
No hay incentivos	11	6	10	-

Fuente: Encuesta a maestros

1/ Considera como indicadores i) si volvería a escoger la docencia como carrera profesional y ii) si le gustaría que sus hijos fueran maestros.

Estudiantes de pedagogía y maestros en actividad muestran más diferencias que acuerdos de opinión en cuanto a expectativas de ejercicio de la docencia (Cuadro 26). Mientras los segundos valoran altamente la estabilidad laboral, el ejercicio del liderazgo, recibir capacitación o tener autonomía en su trabajo, para los estudiantes de pedagogía esos y otros factores tienen menor importancia. Más bien, sus expectativas se relacionan al logro de un elevado status social.

Cuadro 26  
Expectativas sobre las características del ejercicio profesional  
(en porcentaje)

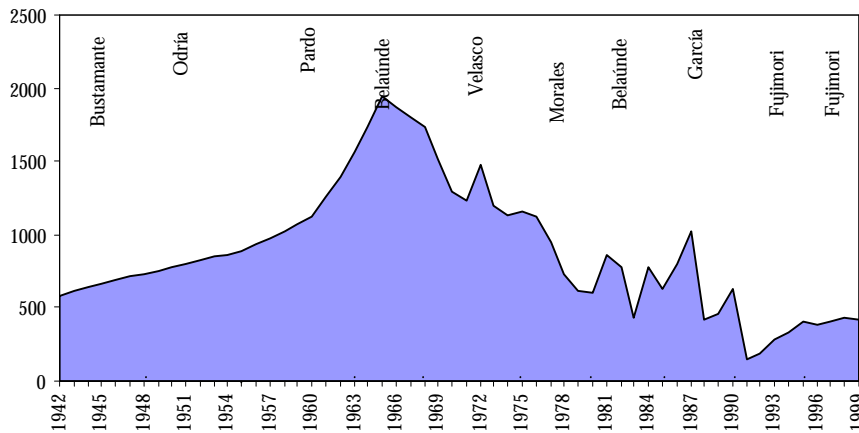
	Estudiantes	
	Carrera Docente	Maestros
Desarrollar una relación de calidad con el director y con colegas	84%	83%
Trabajar con una reducida carga administrativa/burocrática	50%	51%
Gozar de estabilidad laboral	36%	70%
Posibilidades de ejercer liderazgo	40%	65%
Oportunidad de contribuir a la sociedad y ayudar a los demás	26%	87%
Oportunidad de recibir entrenamiento y desarrollo profesional	28%	77%
Recibir apoyo y cooperación de los padres en las tareas	36%	71%
Gozar de alto estatus social	58%	49%
Contar con un ambiente físico placentero y adecuados recursos didácticos	38%	66%
Tener reconocimiento de mis logros como maestro por parte de la comunidad	40%	65%
Disponer de tiempo libre para otras actividades	42%	63%
Tener alto nivel de autonomía y oportunidades para ejercitar la creatividad en el desempeño de mi trabajo	32%	79%
Tener un adecuado ingreso económico	40%	47%

Fuente: Encuesta a maestros

### 5.3 *Evolución de las remuneraciones de los docentes*

Según datos de la base de datos de INIDEN, los salarios reales de los trabajadores docentes han sufrido fluctuaciones muy bruscas durante los últimos 40 años. Para un docente de Nivel I—o el equivalente, para cuando eran otras las categorías—entre 1950 y mediados de los sesenta, el salario docente se incrementó significativamente en términos reales (Gráfico 4). El nivel máximo que alcanzó equivalía a US\$886. En las décadas siguientes se observa una clara tendencia decreciente. A pesar de la recuperación observada en los noventa, en 1998, la remuneración promedio alcanzaba el equivalente de US\$198. En gran parte, esto refleja el hecho que los fluctuantes recursos públicos para la educación no crecieron en términos reales, mientras que tanto la matrícula como el número de docentes creció de manera sostenida. Así, se observó un paulatino deterioro del gasto por alumno y del ingreso real de los cada vez más numerosos maestros. Durante la década de los noventa, los salarios de los maestros se han recuperado; sin embargo, son todavía la mitad de lo que eran a comienzos de los setenta.

Gráfico 4  
Salario mensual de un docente de Nivel I con 24 horas a la semana de jornada laboral  
(Expresado en nuevos soles de 1994)



Fuente: INIDEN

La Encuesta Nacional de Hogares de 1997 permite comparar los ingresos laborales y demás características de los maestros con el resto de profesionales. Se encuentra que los maestros son predominantemente mujeres, ligeramente más jóvenes, algo más educados, y con períodos de permanencia en el empleo actual más altos que los otros profesionales.<sup>25</sup> Sus ingresos mensuales son menores comparados con los de otros profesionales, y comparativamente, es más frecuente que tengan otro empleo además del principal. Se observa que si bien ganan menos que otros profesionales, estas diferencias se acortan si se toma en consideración que trabajan menos horas que los demás grupos profesionales.

Cuadro 27  
Características de los maestros (públicos y privados) vs. otros profesionales

	Maestros	Profesionales
Género (% de Hombres)	34%	70%
Edad	35.1	37.4
Nacidos en Lima (%)	51%	53%
Tiempo en el empleo actual	7.6	6.7
Experiencia Potencial (años) <sup>1/</sup>	14.0	17.5
Años de escolaridad	15.1	13.9
Ingreso mensual (nuevos soles) <sup>2/</sup>	468	845
Ingreso por hora (nuevos soles) <sup>2/</sup>	4.12	5.72
Horas de trabajo semanal <sup>2/</sup>	26.95	43.27
Tiene un segundo empleo	31%	19%
Horas de trabajo semanal - empleo secundario <sup>2/</sup>	17.14	16.08
Varianza del Logaritmo de Ingreso Horario	0.54	1.06

<sup>1/</sup> Se calcula como Edad-Educación-6

<sup>2/</sup> Se refiere a la ocupación principal

<sup>2/</sup> Se calcula sólo sobre los que tienen empleo secundario

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

Elaboración: GRADE

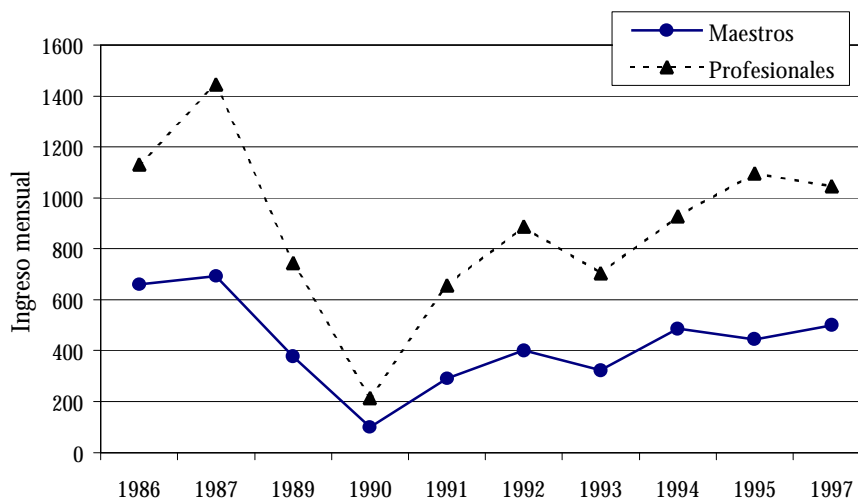
La brecha existente entre el ingreso mensual de los docentes y el resto de los profesionales no es reciente y al parecer se ha incrementado progresivamente desde inicios de la

<sup>25</sup> Saavedra y Maruyama (2000) muestran evidencia de una reducción de la duración de los empleos entre todos los asalariados urbanos entre 1993 y 1998.



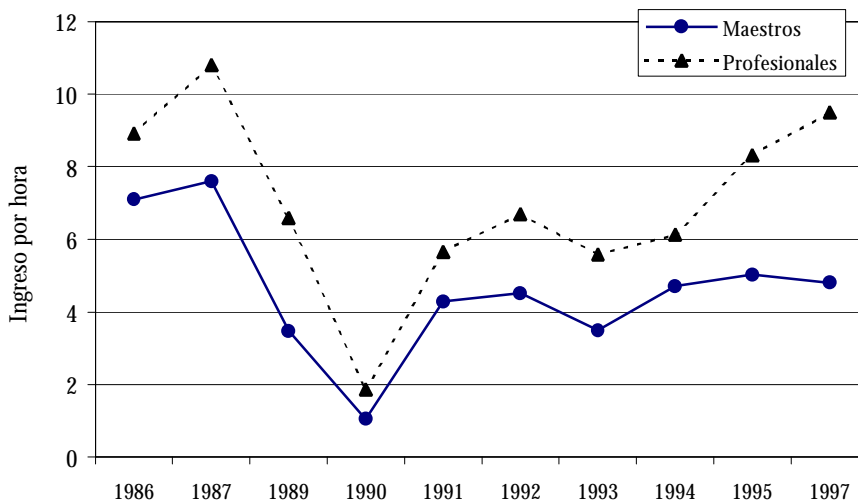
década de los noventa que fue el momento en que los ingresos de ambos grupos presentaron menores diferencias. Por otro lado, la brecha de ingresos por hora presenta similar comportamiento que en el caso del ingreso mensual, pero es algo menor, debido al hecho que los maestros trabajan menos horas que el resto de profesionales, a pesar de las fluctuaciones a lo largo de ese período (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5  
Ingreso Mensual de los Maestros y de Otros Profesionales  
(Expresado en nuevos soles de junio 1994)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1986-1997  
Elaboración: GRADE

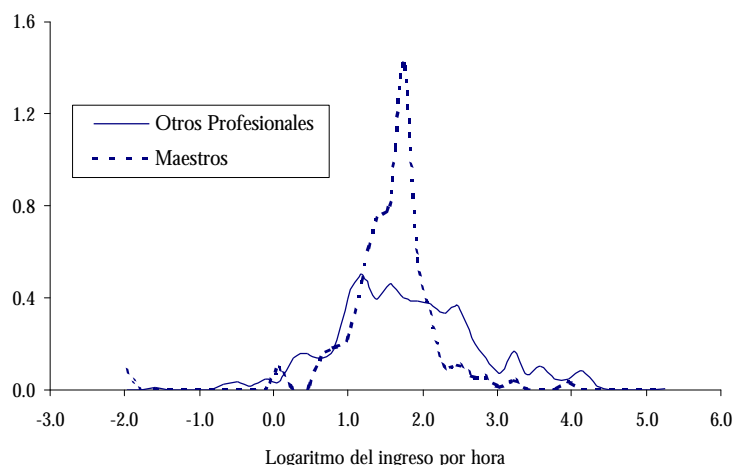
Gráfico 6  
Ingreso por Hora de los Maestros y de Otros Profesionales  
(Expresado en nuevos soles de junio 1994)



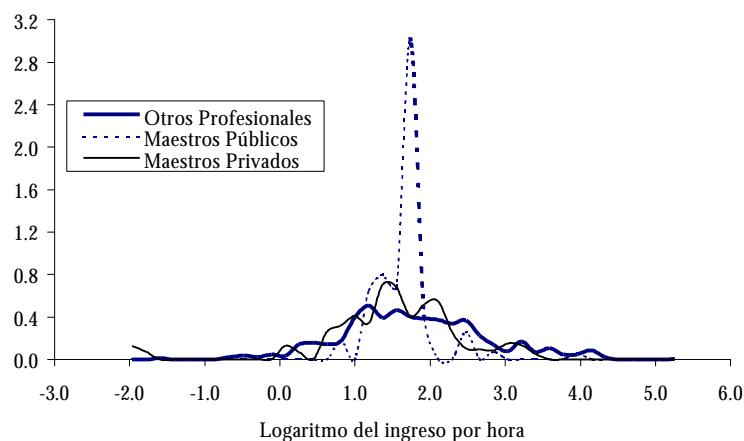
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1986-1997  
Elaboración: GRADE

Por otro lado, las remuneraciones de los docentes presentan menor variación que el resto de las profesiones, ello explicado en gran medida porque en los últimos años la brecha salarial entre las distintas categorías de maestros públicos se ha reducido, generando una alta concentración alrededor del salario promedio. En el Gráfico 7 se compara el ingreso de los maestros públicos y privados con el ingreso de otros profesionales. Analizando data horaria, se confirma que si bien los ingresos de los maestros son menores a los del resto de profesionales, tienen una dispersión mucho menor (Panel A). Sin embargo, este patrón es explicado básicamente por la compresión de ingresos entre los maestros públicos, ya que la forma de la distribución del ingreso de los maestros privados es similar a la del resto de profesionales (Panel B). La diversificación de la oferta en el sector educativo privado, especialmente en términos de calidad y costo de la educación pueden estar detrás de la dispersión salarial.<sup>26</sup>

Gráfico 7  
Distribución del ingreso horario de los maestros públicos y privados comparada con el resto de profesionales  
Panel A



Panel B



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. 1997  
Elaboración: GRADE

<sup>26</sup> Cuando se realiza este análisis con el ingreso mensual, los resultados en términos de la compresión del ingreso son similares.

Comparando las remuneraciones de los de maestros en distintos tipos de institución, se encuentra que en el sector privado, el ingreso promedio mensual es casi el doble que en el sector público. En este último, no hay diferencias de género en los ingresos; en cambio en el sector privado el ingreso mensual de las maestras es 43% superior al de sus pares masculinos (Cuadro 28). Más aún, en el sector privado el ingreso familiar total de las docentes mujeres es 63% mayor que el de los docentes hombres, lo cual revela que el ingreso de sus cónyuges (hombres) es mayor que el ingreso de los cónyuges mujeres de los docentes hombres en el sector privado. Esto es consistente con lo observado anteriormente, que los docentes en escuelas privadas provienen de estratos socioeconómicos más altos, y al interior de estas escuelas, las docentes mujeres provienen de estratos más altos que los docentes hombres.

Si el promedio de remuneraciones se calcula sobre la base del ingreso por hora, aparecen mayores diferencias entre lo que ganan los maestros hombres y mujeres y además se acrecientan las diferencias de ingreso entre maestros de escuelas públicas y privadas ya que las mujeres que trabajan en el sector privado trabajan menos horas. En promedio, las maestras en escuelas privadas ganan 76% más por hora que los maestros hombres de escuelas privadas y 2.6 veces más que las maestras estatales. Es interesante notar que tanto en el sector público como en el privado, la contribución de la maestra al ingreso del hogar es cercana al 45%, no mucho menor que la contribución de los maestros hombres al ingreso del hogar (55%).

Cuadro 28  
Diferenciales de ingreso entre maestros según tipo institucional y género  
(expresados en nuevos soles de octubre de 1998)

	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Remuneración Mensual como Docente				
Media	659	658	1004	1439
Mediana	652	652	660	1250
Promedio semanal de horas de trabajo como docente	30	28	28	23
Remuneración por hora - semanal				
Media	5.5	5.9	8.9	15.6
Ingreso total familiar				
Media	1211	1449	2060	3264
Mediana	1050	1200	1600	2500
Número de dependientes	4	4	4	3
Ingreso per-cápita	263	300	400	833
Tiene un empleo (%)	57	33	58	38

Fuente: Encuesta a maestros      Tipo de cambio: 3.40 soles por dólar

La remuneración mensual promedio de los docentes del sector público, obtenida a partir de la encuesta a docentes, es similar al ingreso laboral de docentes en Lima, obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) aplicada en 1997 (Cuadro 29). En el caso de los docentes del sector privado, se observa una diferencia entre la remuneración de obtenida de ambas encuestas. Esto podría explicarse porque la dispersión salarial al interior de este grupo es mucho mayor que en los docentes públicos. Otra razón que explica esta diferencia es que la Encuesta de Hogares recoge información de colegios privados en todas sus variantes. En

particular, recoge los salarios de maestros en escuelas privadas pequeñas que no se incluyeron en esta encuesta.

Cuadro 29  
Ingreso laboral promedio en el empleo principal según tipo de ocupación  
(expresado en nuevos soles de octubre de 1998)

	Tipo de ocupación	
	No docentes	Docentes
Sector Privado	919	917
Sector Público	1019	655
Independiente	657	213
Trabajador (a) del hogar	284	
Otro sector	429	
Promedio Total	787	725

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

## 6 La percepción del desempeño y factores institucionales

Uno de los problemas que se enfrenta en política educativa es la dificultad de medir la calidad de la educación. La definición de este concepto es compleja, ya que la calidad del servicio impartido en su conjunto depende del desempeño del maestro, del desempeño de las autoridades, de la infraestructura y de los sistemas de gestión. La literatura en el tema enfatiza el análisis del impacto de variables tales como características de los maestros o características de las escuelas sobre el desempeño de los alumnos. En el caso de los maestros, rara vez se intenta medir el impacto del desempeño mismo de los maestros, básicamente porque esta última variable es difícil de aproximar.

Aquí se realiza un primer intento de aproximación cuantitativa al desempeño de los maestros, utilizando indicadores construidos sobre la base de las opiniones de los maestros recogidas en la encuesta de este estudio: un índice de desempeño del maestro, un índice de satisfacción con la profesión y un índice de apreciación del ambiente de trabajo. Luego se hace un análisis de los valores de estos índices, y de su relación con características institucionales, tales como el tipo de contrato (permanente/temporal) y el tipo de escuela (pública/privada).

Los índices se construyeron en dos versiones. En la primera versión, que se denomina “versión laxa”, se han utilizado todos los ítems de la encuesta (En el Anexo D se incluyen todos los ítems utilizados en este análisis). Para verificar que los índices eran consistentes internamente y que reflejan las propiedades aditivas de los ítems que lo componen, se aplicó un análisis de confiabilidad, retirando aquéllos que presentaban menor correlación con el resto de los ítems tomados como un todo (correlación ítem-escala). El grado de confiabilidad de los índices construidos se mide con el coeficiente *alpha cronbach*, que adquiere valores entre 0 y 1. La literatura especializada señala que un valor superior a 0.7 refleja que los indicadores construidos son confiables (ver Cuadro 30). En la segunda versión, que se denomina “versión estricta”, el índice de *empowerment* fue construido usando los 13 ítems que tenían mayor relación con el concepto que se pretende medir.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Los ítems que componen cada índice se encuentran detallados en el Anexo A.

Cuadro 30

Resultados del análisis de confiabilidad aplicado a los ítems de la encuesta

Indíces	Ítems usados	Coeficiente <i>alpha cronbach</i>		
		Desempeño	Satisfacción	Ambiente
Laxa	Ítems con alta correlación y que aumenten el <i>alpha</i> (26 ítems)	0.8660	0.8139	0.7504
Estricta	Ítems seleccionados por criterio (13 ítems)	0.8200	0.8139	0.7504

El *Índice de desempeño del maestro* aproxima la percepción que cada maestro tiene respecto a la efectividad de su trabajo pedagógico, además del nivel de autonomía que el docente ha desarrollado para usar estrategias educativas adecuadas. El índice agrupa ítems acerca del rendimiento que el maestro espera de sus alumnos, así como las mejoras en el nivel académico como producto del ejercicio de un determinado estilo de docencia. El nombre del índice proviene no tanto a que aspire a constituir una medida del desempeño propiamente dicho, sino a la deliberada intención de medir actitudes que la literatura asocia fuerte y directamente con un mejor desempeño en el aula. En la versión estricta se excluyeron los ítems en los cuales se inquiría la opinión del maestro acerca de las posibilidades que le daba la escuela de tomar determinadas decisiones. Esto se hizo bajo la presunción de que esto dependía más bien de la organización de la escuela.

El *Índice de satisfacción con la profesión* muestra en que medida la carrera de docente canaliza la satisfacción del docente con relación a su desarrollo tanto personal como profesional, y en que medida considera el docente que sus logros son reconocidos institucional y socialmente. Asimismo, el índice recoge la percepción del maestro sobre su satisfacción con la carrera elegida. Entre esos elementos se encuentran los siguientes: reconocimiento de los padres de familia y/o autoridades, desarrollo profesional, autonomía, creatividad e independencia profesional, disponibilidad de recursos didácticos, etc.

El *Índice de ambiente y entorno institucional* aproxima las condiciones institucionales para el ejercicio de la docencia en términos de acceso a recursos y de la posibilidad de introducir innovaciones, la incorporación de la opinión del docente en la gestión de la escuela, el apoyo del director y de las autoridades. Incluye también la opinión del maestro sobre injerencia política en la escuela. Además, este índice aproxima la existencia de estímulos y reconocimientos al docente.

El Cuadro 31 muestra el valor medio del índice por tipo de escuela, pública o privada, y tipo de contrato-permanente/nombrado o contratado/temporal. El índice de desempeño es ligeramente mayor en las escuelas privadas que en las públicas. No se encuentran diferencias según grupo de contrato en el sector privado. Sin embargo, en el sector público, se encuentra que el índice de desempeño es mayor entre los contratados o temporales. Por otra parte, si bien no hay diferencias entre hombres y mujeres, sí se encuentran diferencias al interior de cada uno de los grupos de género cuando se distingue por tipo de colegio. Este análisis sugiere que las diferencias más importantes se encuentran cuando se comparan maestros bajo distintos regímenes contractuales y que trabajan en distintos tipos de institución.

Cuadro 31  
 Índice de desempeño según tipo de contrato y según sexo por tipo institucional <sup>1/</sup>

Gestión	Tipo de Contrato	
	Permanente	Temporal
Público	4.05	4.15
Privado	4.24	4.25
Diferencia Público-Privado	-.19	-.10
Coefficiente t	-6.17	-1.82
Nivel de Significancia	0.99	0.93

Gestión	Sexo	
	Hombre	Mujer
Público	4.03	4.08
Privado	4.19	4.25
Diferencia Público-Privado	-.16	-.17
Coefficiente t	-2.92	-5.56
Nivel de Significancia	0.99	0.99

<sup>1/</sup> Escala de 1 (dependencia, escasa habilidad, sin originalidad) a 5 (capacidad de autonomía e iniciativa para el trabajo)

Utilizando pruebas de medias, se confirmó la existencia de diferencias significativas entre docentes públicos y privados, a favor de estos últimos, en particular entre los trabajadores permanentes. Asimismo se encuentran diferencias significativas entre docentes públicos y privados del mismo género. Si bien existen diferencias por tipo de contrato, estas son significativas únicamente entre los docentes de colegios públicos.

La encuesta inquirió también, a través de preguntas directas, la percepción del docente acerca de su propio trabajo y lo que el docente cree que sería la opinión del director sobre su desempeño. Las diferencias se encontraron principalmente cuando se comparan colegios públicos con colegios privados. Un 83% de los maestros de las escuelas privadas de zona residencial opinan que su desempeño es excelente o muy bueno, frente a un 55% de las privadas de zonas populares y 41% entre los maestros de escuelas públicas (Cuadro 32). Cuando esta evaluación es comparada con lo que el maestro piensa que sería la evaluación de su director, se encuentra una estructura de respuestas bastante similar. Finalmente, los maestros de escuelas privadas, en particular las residenciales, evalúan mejor a los otros maestros de la escuela.

Cuadro 32  
Calificación del desempeño docente  
(En porcentaje)

Calificación	Público	Privado		Contrato Permanente	Contrato Temporal
		Residencial	No residencial		
Opinión del propio docente					
Excelente	6	18	5	6	12
Muy buena	35	65	50	42	43
Buena	58	17	45	51	46
Deficiente	1	-	-	2	-
Opinaría el director de su desempeño					
Excelente	2	4	1	2	4
Muy buena	26	53	38	32	36
Buena	70	40	60	65	60
Deficiente	1	3	-	1	1
Opinión del desempeño de todos los maestros de la escuela					
Excelente	2	5	2	1	6
Muy buena	24	50	34	27	37
Buena	70	43	62	68	56
Deficiente	-	1	2	3	2
Muy deficiente	4	1	-	-	-

Fuente: Encuesta a maestros

El análisis de regresión permite determinar la influencia y significancia del tipo de contrato o del tipo de institución sobre el desempeño controlando por un conjunto de variables y características del docente y la escuela. La especificación utilizada incluyó como variable independiente al índice de desempeño. Aparte de las variables de tipo de contrato y tipo de escuela, se introdujeron controles que aproximaban el nivel socioeconómico del maestro, así como su vocación, educación y experiencia, el nivel socioeconómico del alumno y finalmente, los indicadores de percepción de ambiente de trabajo y de satisfacción con su profesión. Las especificaciones fueron estimadas utilizando ambas versiones del Índice de Desempeño (Cuadros 33 y 34).

Los resultados muestran que el maestro de una institución pública tiene un índice de desempeño (de nuevo, entendido como un conjunto de actitudes generalmente asociadas a un efectivo desempeño docente) menor que el maestro de una institución privada, efecto que es estadísticamente significativo. Si bien el grado de significancia y la magnitud del coeficiente de la variable *dummy* para el sector público se reduce cuando se incluyen los índices de satisfacción y de ambiente, el efecto sigue siendo significativo. Nótese que la regresión controla por un grupo de características demográficas tales como edad, género y experiencia así como educación. En este sentido, es posible que la *dummy* para el sector público esté captando algunas diferencias en *status* socioeconómico o bienestar familiar que no esté siendo captada por estas variables y que hagan que el maestro esté más satisfecho con su desempeño. Pero también es posible que las diferencias en infraestructura, recursos, métodos y estructuras organizacionales entre ambos tipos de escuelas generen diferencias reales en la percepción que tienen los maestros de su desempeño, lo cual posiblemente tenga una correlación con su desempeño efectivo.

Cuadro 33  
Impacto del Tipo de Institución y Régimen Contractual sobre el Desempeño  
*Variable dependiente: Índice de Desempeño (Versión Laxa)*

Variables	Controlado por régimen contractual				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Género (Mujer)	0.035 (1.02)	0.025 (.83)	0.054 (1.71)	0.028 (.95)	0.057 (1.82)
Tipo institucional (Público)	-0.156** (-4.42)			-0.053 (-1.71)	-0.064 (-1.95)
Temporal (Contratado)	0.090* (2.50)	0.027 (.88)	0.037 (1.14)	0.019 (.61)	0.027 (.84)
Experiencia en la profesión	0.016 (.98)	0.011 (.78)	0.020 (1.38)	0.006 (.45)	0.015 (.99)
Vocación <sup>1/</sup>	0.058** (2.95)	0.005 (.27)	0.032 (1.77)	0.004 (.25)	0.031 (1.72)
Edad	0.000 (-.07)	0.000 (.10)	0.000 (.00)	0.001 (.23)	0.000 (.15)
Educación de los padres <sup>2/</sup>	0.017 (1.69)	0.014 (1.66)	0.025** (2.86)	0.011 (1.34)	0.022* (2.43)
Años de escolaridad	0.017 (.57)	0.014 (.55)	0.015 (.54)	0.016 (.63)	0.017 (.63)
Salario docente <sup>3/</sup>	0.000 (.80)	0.000 (-.29)	0.000 (1.41)	0.000 (-.94)	0.000 (.48)
Índice de pobreza distrital <sup>4/</sup>	-0.006 (-1.86)	-0.003 (-1.06)	-0.007* (-2.18)	-0.004 (-1.18)	-0.007* (-2.28)
Índice de Satisfacción con la profesión		0.429** (15.49)		0.418** (14.74)	
Índice de Percepción del ambiente de trabajo			0.279** (12.64)		0.269** (11.85)
Intercepto	3.820** (23.41)	2.297** (14.16)	2.726** (16.92)	2.388** (14.00)	2.830** (16.71)
R cuadrado	0.116	0.345	0.276	0.348	0.281
N	623	623	623	623	623

Estadísticos t entre paréntesis.

Nivel de significancia: \* al 95%, \*\* al 99%

<sup>1/</sup> Construida a partir de las preguntas: ¿volvería a elegir la carrera docente hoy? y ¿si le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro(a)? Adquiere valores que van de 0 (ausencia de vocación), (1) vocación débil y vocación fuerte (2)

<sup>2/</sup> Se utiliza esta variable como un *proxy* del nivel socioeconómico.

<sup>3/</sup> Utiliza el salario como docente percibido en el centro educativo

<sup>4/</sup> A mayor valor del índice, mayor pobreza



De otro lado, en esta especificación existe un impacto sorprendentemente positivo sobre el índice de desempeño de la variable contrato temporal. Es decir, los maestros contratados, ya sean en el sector público o privado, tienen desempeño mayor que los maestros permanentes o nombrados. Dado que en la regresión se controla por variables demográficas y por educación, no es posible argumentar que el efecto del contrato temporal se deba a diferencias ligadas a estas variables. Es factible también que estos índices no estén captando únicamente desempeño, sino otros factores no observables o difíciles de medir como puede ser la autoestima o las diferencias en los niveles de bienestar general de los distintos individuos. Es posible que en el mejor desempeño de los contratados esté influyendo el hecho de que los maestros nombrados tienen el beneficio de la estabilidad laboral, mientras que los contratados deben cada año renovar su vínculo laboral y, por tanto, tratar de ser más eficientes. De otro lado, también es posible que los profesores contratados o temporales, justamente por esa condición declaren más positivamente sobre el impacto que tienen sobre sus alumnos o sobre las actividades que realizan, en el entendido que la encuesta, aún cuando era parte de un estudio académico, pudiera ser utilizada por el director para evaluarlos. Finalmente, es interesante notar que utilizando un índice de pobreza distrital de FONCODES, se encuentra que en los distritos donde la pobreza es mayor, la percepción de los maestros acerca de su desempeño tiende a ser menor.

Cuadro 34  
Impacto del Tipo de Institución y Régimen Contractual sobre el Desempeño  
*Variable. Dependiente: Índice de Desempeño (Versión Estricta)*

Variables	Controlado por régimen contractual				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Género (Mujer)	0.039 (1.07)	0.029 (.87)	0.051 (1.45)	0.033 (1.00)	0.055 (1.58)
Tipo institucional (Público)	-0.154** (-4.11)			-0.063 (-1.80)	-0.086* (-2.33)
Temporal (Contratado)	0.115** (3.03)	0.062 (1.80)	0.082* (2.25)	0.052 (1.50)	0.069 (1.88)
Experiencia en la profesión	0.016 (.91)	0.012 (.79)	0.022 (1.35)	0.007 (.45)	0.015 (.88)
Vocación <sup>1/</sup>	0.051* (2.43)	0.003 (.17)	0.032 (1.58)	0.003 (.15)	0.030 (1.52)
Edad	0.000 (-.15)	0.000 (-.06)	-0.001 (-.18)	0.000 (.08)	0.000 (-.01)
Educación de los padres <sup>2/</sup>	0.022* (2.12)	0.021* (2.19)	0.031** (3.10)	0.018 (1.85)	0.026** (2.59)
Perfil educativo/Escolaridad	0.027 (.83)	0.023 (.80)	0.023 (.76)	0.026 (.89)	0.027 (.87)
Salario como docente <sup>3/</sup>	0.000 (.01)	0.000 (-.83)	0.000 (.78)	0.000 (-1.47)	0.000 (-.25)
Índice de pobreza distrital <sup>4/</sup>	-0.009* (-2.39)	-0.006 (-1.74)	-0.009* (-2.53)	-0.006 (-1.86)	-0.009** (-2.65)
Índice de Satisfacción con la profesión		0.385** (12.45)		0.372** (11.75)	
Índice de Percepción del ambiente de trabajo			0.213** (8.57)		0.199** (7.81)
Intercepto/Constante	3.934** (22.68)	2.551** (14.06)	3.062** (16.88)	2.659** (13.94)	3.201** (16.82)
R cuadrado	0.107	0.268	0.181	0.272	0.188
N	623	623	623	623	623

Estadísticos t entre paréntesis. Nivel de significancia: \* al 95%, \*\* al 99%

<sup>1/</sup> Construida a partir de las preguntas: ¿volvería a elegir la carrera docente hoy? y ¿si le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro(a)? Adquiere valores que van de 0 (ausencia de vocación), (1) vocación débil y vocación fuerte (2)

<sup>2/</sup> Se utiliza esta variable como un *proxy* del nivel socioeconómico.

<sup>3/</sup> Utiliza el salario como docente percibido en el centro educativo

<sup>4/</sup> A mayor valor del índice, mayor pobreza

## Resumen y Conclusiones

Aún cuando existe una dispersión importante en la extracción socioeconómica de los estudiantes de la carrera docente, la gran mayoría proviene de estratos socioeconómicos medios o bajos. Asimismo, se encuentra que un porcentaje bajo de los estudiantes de docencia egresaron de colegios privados, que en general tienden a ser de mayor calidad que los públicos, y una proporción importante son migrantes.

El análisis de la estructura de incentivos muestra que los docentes tienen ingresos menores que los de otros profesionales, diferencia que se reduce cuando se tiene en cuenta que los docentes trabajan menos horas. En el sector público todos los docentes, ya sean nombrados o contratados, reciben beneficios sociales de cotización a un fondo de pensión y seguro de salud. Se encuentra además, que esta profesión, dominada por el sector público, no permite un crecimiento de los ingresos a lo largo de la carrera, ya que las diferencias de ingresos entre maestros con distintos niveles de educación y experiencia son muy pequeños. Quien está en lo más alto de la carrera magisterial hace las mismas funciones de aula que el recién incorporado; y aquél que sigue cursos de posgrado gana lo mismo que el maestro que sólo tiene el título profesional. Inclusive, las diferencias de ingresos entre directores y profesores de aula son muy pequeñas.

Sin embargo la docencia, en particular en el sector público, ofrece una estabilidad de ingresos y empleo que no se encuentra en otras profesiones. Por un lado la dispersión de ingresos entre los docentes es mucho menor que en otras carreras, lo que lleva a que los ingresos sean más predecibles. De otro lado, la duración de los empleos entre los docentes es mayor que entre los otros profesionales. Esto es consecuencia de que la carrera docente en el sector público, que ocupa al 85% de los mismos, es la única ocupación que goza de estabilidad laboral en el Perú. Una vez que un maestro ha sido nombrado no puede ser removido de su puesto, a menos que cometa una falta grave.

La estabilidad laboral, que es un elemento atractivo de la carrera, es al mismo tiempo una muestra de los problemas de eficiencia en la administración de recursos humanos en las escuelas públicas. Los resultados del estudio revelan que la falta de autonomía para administrar personal es uno de los principales problemas que afecta la labor de los directores de estas instituciones. Los directores de las escuelas públicas no pueden contratar ni seleccionar a sus maestros, ya que los mecanismos actuales de selección están centralizados. Tampoco pueden despedir o separar a un maestro sino a través de trámites muy engorrosos y mostrando que ha cometido una falta grave. En este caso lo más que pueden lograr es que el maestro sea transferido a otra escuela o a un puesto administrativo. Asimismo, el director no tiene ninguna capacidad para evaluar, sancionar o premiar el desempeño de su personal. El director no puede ascender a un profesor. El único mecanismo de ascenso es el paso de contrato temporal a contrato permanente a partir de lo cual se adquiere estabilidad laboral. Sin embargo, estos cambios de *status*—nombramientos—son determinados a nivel central. A diferencia de las escuelas privadas, las instancias intermedias del sector público tienen mayor injerencia sobre las decisiones de personal que el director mismo. Por otra parte, en la medida que son más bien instancias intermedias las que tienen alguna capacidad de supervisión y de decisión, los mecanismos de supervisión y manejo de personal son más bien laxos, y se limitan a la supervisión del cumplimiento de normas burocráticas. Esto no contribuye a estimular un mejor desempeño de los maestros.

Todo este conjunto de regulaciones configura un esquema de incentivos sobre el desempeño de los docentes en el sector público, y al ser este sector el principal empleador de docentes genera también señales para los que van a optar por la carrera docente. Se configura una carrera en la que si bien los ingresos son bajos, son estables, y, si se logra un nombramiento, son ingresos seguros. Pero también es una carrera que no ofrece estímulos claros para innovar, actualizarse y tener un mejor desempeño.

Esto tiene un efecto sobre el tipo de individuo que va a preferir ejercer la carrera docente. Existen muchos docentes que a pesar de que los niveles salariales son bajos, eligen o no abandonan la carrera por vocación, pero también existe el estímulo para que elijan y se queden en la profesión trabajadores que le dan prioridad a la seguridad de los ingresos, más aversos al riesgo, y posiblemente menos proclives a innovar y con menos disposición a trabajar en empleos los que sus ingresos y permanencia misma dependan a la larga de su desempeño y su compromiso con su labor.

Los maestros privados, en cambio, enfrentan un conjunto de incentivos totalmente distinto. Ellos se sujetan al régimen privado general, cuya legislación laboral que se ha flexibilizado significativamente en términos de contratación y despido. El personal permanente puede ser despedido con el simple pago de una indemnización. Además, un 30% de los docentes están contratados bajo modalidad temporal o vía pagos por servicios profesionales. Más aún, en el sector privado, casi un 20% trabajan como proveedores de servicios profesionales, modalidad contractual en la que ni siquiera reciben beneficios sociales.

Pero por otro lado, el ingreso medio de los maestros en el sector privado y la dispersión de sus ingresos es mucho mayor y similar a la de otros profesionales. Una maestra en ese sector gana en promedio 1.439 soles, y un maestro 1.004 soles, mientras que la media para el sector público es 659. A nivel de ingreso horario, las diferencias son aún mayores. Los maestros públicos de otro lado, en particular los hombres, tienen ingresos familiares mucho menores, lo cual es consistente con la evidencia de que provienen de estratos socioeconómico más bajos. Los maestros privados ganan más pero afrontan una mayor volatilidad de ingresos y no tienen estabilidad laboral. En parte, que el ingreso familiar y el nivel socioeconómico de los maestros privados sea mayor, puede explicar que estén dispuestos a aceptar este esquema de incentivos, que implica mayores riesgos, pero también posibles mayores ingresos y mayor desarrollo profesional.

En este estudio se construyen indicadores de desempeño a partir de las propias percepciones de los maestros acerca de su rendimiento, de sus posibilidades de tomar decisiones y de tener un efecto sobre el desempeño de las escuelas y los alumnos. Estos indicadores no miden el desempeño propiamente dicho, sino más bien intentan medir determinadas actitudes que usualmente se asocian con un mejor desempeño en el aula. Son un primer paso para intentar medir las diferencias entre maestros de distintos regímenes y bajo distintas modalidades contractuales. Los resultados del ejercicio mostraron que hay una diferencia estadísticamente significativa entre los maestros del sector público y los maestros del sector privado. Controlando por las características socioeconómicas de los maestros y de los alumnos, se constata que los maestros de escuelas privadas tienen una mejor percepción de su propio desempeño. Asimismo, entre los profesores públicos, el no tener un régimen contractual permanente—lo que significa no tener estabilidad laboral—tiene un sorprendente efecto positivo sobre la percepción del propio

desempeño. Las diferencias positivas a favor de los docentes privados pueden estar reflejando diferencias organizacionales en ambos tipos de escuelas y diferencias en la estructura de estímulos y de incentivos. La interpretación de estos indicadores, sin embargo, debe de ser hecha con cuidado, ya que puede estar reflejando también otras características no observables de los docentes relacionadas a una mejor situación socioeconómica de los docentes privados.

A partir de este análisis se deriva que un factor que estaría limitando la posibilidad de introducción de prácticas que permitan mejorar la administración de los recursos humanos de las escuelas públicas es la falta de autonomía de los directores. Es posible que las diferencias encontradas en términos de percepción de desempeño estén relacionadas a las diferencias en los esquemas organizacionales y en las estructuras de incentivos entre los distintos tipos de escuelas. Dado esto, se puede concluir que si los directores en las escuelas públicas pudieran contratar, evaluar, ascender y despedir maestros, y en general, tener una mayor autonomía, habría la posibilidad de generar un entorno que genere un efecto positivo sobre el desempeño de los maestros. Asimismo, esto requeriría de un replanteamiento de la escala salarial del sector público, de modo que se generen los incentivos correctos, premiándose adecuadamente la experiencia, la capacitación y el desempeño. Avanzar en este proceso tiene como condición asegurar que los directores tengan la capacidad de liderar y administrar esquemas nuevos y que cuenten también con los incentivos correctos para hacerlo.

## Referencias

- Arregui, P., Hunt, B. y Díaz H. 1996. "Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú". Informe de Consultoría presentado al Ministerio de Educación. Lima, Perú: Ministerio de Educación.
- Arregui, P. 1992. "Dinámica de la Transformación del Sistema Educativo en el Perú". *Notas para el Debate*. 12: 53-98
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Progreso Económico y Social en América Latina: Cómo organizar con éxito los Servicios Sociales*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bazán, D. 1991. "Hacia un perfil empírico de la persona creativa en estudiantes de Pedagogía". *Estudios Sociales CPU*. Lima.
- Brewer, D. 1996. "Career Paths and Quit Decisions: Evidence from Teaching". *Journal of Labor Economics*. 14 (2).
- Cardó, A. y Ruiz, G. 1980. *Análisis y perspectivas de la formación magisterial en el Perú*. Lima, Perú: Centro de Investigación y Promoción Educativa
- Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú. 1995. *Aspectos Jurídicos, Contables y Financieros de la Gestión Educativa*. 1995. Lima, Perú: Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú.
- Cohn, E. 1996. "Methods of Teacher Remuneration: Merit Pay and Career Ladders". En: Becker, W.E y Baumol W.J., editores. *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Chiroque, S. 1982. *Aspectos socio-profesionales de la situación actual del docente peruano*. Lima, Perú: Ministerio de Educación-Instituto de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Delgado, K. et al. 1991. *Formación docente en el Perú: 3 ensayos*. Lima, Perú: Editora Magisterial.
- Dolton, P. 1996. "Teachers' Salaries and Teacher Retention". En: W.E. Becker y W.J. Baumol, W.J., editores. *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press.
- Foro Educativo. 1994. *Ser maestro en el Perú. Reflexiones y Propuestas*. Lima, Perú: Foro Educativo.
- Hanushek, E. y Pace, R. 1995. "Who Chooses to Teach (and why)?". *Economics of Education Review*. 14 (2): 101-117.

INIDE. 1981. *El Magisterio Peruano en la Reforma Educativa: Estudio evaluativo 1972-1980*. Lima, Perú: Ministerio de Educación.

Lafosse, S. 1994. *¿Formando maestros discriminadores?*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ministerio de Educación/Banco Mundial. 1994. *Perú: Calidad, Eficiencia, Equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima, Perú: Ministerio de Educación/Banco Mundial

Ministerio de Educación. 1997. *Manual de Administración de Personal del Centro Educativo Público*. Lima, Perú: Ministerio de Educación.

----. 1998. *Educación Legislativa*. N° 1, 2 y 3. Lima, Perú: Ministerio de Educación.

Miranda, A. 1997 “La educación primaria en números: 1990-1997”. Lima, Perú. Documento mimeografiado.

Pezo, C., Ballón, E. y Perirano, L. 1981 *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Segunda Edición. Lima, Perú: DESCO.

Psacharopoulos , G, Valenzuela, J. y Arends, M. 1996. “Teachers’ Salaries in Latin America: A Review”. *Economics of Education Review*. 15 (4): 401-406.

Pontificia Universidad Católica del Perú. 1993. *Formación, Capacitación y Profesionalización*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Quevedo, E. 1990. “Éxito en el ingreso a la Universidad según colegio de procedencia”. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Oficina de Ingreso.

Saavedra J. 1999. “La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales”. Serie Reformas Económicas 27. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Saavedra, J. y Felices, G. 1997. “Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza”. No. SOC97-104. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Saavedra, J., Melzi, R. y Miranda, A. 1997. “Financiamiento de la educación en el Perú”. Documento de Trabajo No. 26. Lima: Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Saavedra, J. y Maruyama, E. 2000. “Estabilidad Laboral e Indemnización: Efectos de los Costos de Despido sobre el Funcionamiento del Mercado Laboral Peruano”. Documento de Trabajo 28. Lima, Perú: GRADE.

Tovar, Teresa. 1989. *Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú*. Lima, Perú: DESCO.

Anexo A: Composición de los ítems del índice de desempeño docente (*empowerment*)

Items	Versión Laxa <sup>1/</sup>				Versión Estricta <sup>2/</sup>			
	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados
<b>Desempeño docente</b>								
Se me ha asignado la responsabilidad de coordinar programas o actividades	x				x			
El ambiente de trabajo es muy profesional	x							x
Me he ganado el respeto de mis compañeros de trabajo	x				x			
*He logrado que mis alumnos se conviertan en personas con capacidad de aprender de manera independiente	x				x			
*Tengo control sobre mi planificación diaria y semanal	x				x			
Estoy en capacidad de asegurar de que el trabajo que me toca se haga bien	x				x			
*Participo en decisiones acerca de la implementación de nuevos programas en la escuela	x							x
Me siento tratado como un profesional	x							x
Logro que mis estudiantes maduren como personas	x				x			
Puedo enseñar utilizando los métodos o estrategias que yo mismo elija	x							x
*Participo en las decisiones acerca de quién entra como maestro en mi escuela				x				x
El colegio me da la oportunidad de capacitarme profesionalmente	x							x
Logro participar en actividades que son importantes para los niños	x				x			
Logro tener un impacto sobre mis alumnos	x				x			
*Participo en las decisiones presupuestarias				x				x
Cuento con el apoyo de mis compañeros de trabajo	x							x
Veo el progreso de mis estudiantes	x				x			
Participo en decisiones acerca de contenidos curriculares	x							x
Siento que puedo tomar decisiones en mi trabajo	x							x
He tenido oportunidad de aconsejar o enseñar a otros maestros	x							x
Tengo oportunidad de mantener un sólido conocimiento de la materia que enseño	x				x			
Siento que tengo la oportunidad de crecer todos los días mediante mi trabajo con los estudiantes	x				x			
*Tengo la oportunidad de colaborar con otros maestros en mi escuela	x							x
Percibo que mi trabajo representa una contribución al funcionamiento efectivo de la institución	x				x			
El director solicita mi opinión y consejo				x				x
Puedo hacer bien mi trabajo	x				x			
Puedo planificar mis propias actividades	x							x
*No tengo dificultades para evitar que mis alumnos copien durante las pruebas de examen	x							x



(continuación)

**ítems que los componen**

Items	Versión Laxa <sup>1/</sup>				Versión Estricta <sup>2/</sup>			
	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados
<b>Satisfacción con la profesión</b>								
Disfruto de un ambiente de trabajo agradable		x				x		
Desarrollo buenas relaciones con mis colegas		x				x		
Se me impone una mínima carga administrativa-burocrática				x				x
Disfruto de estabilidad laboral				x				x
Tengo la oportunidad para ejercer mi liderazgo		x				x		
Puedo contribuir con el desarrollo de la sociedad				x				x
Tengo la oportunidad de ayudar a los demás		x				x		
Gozo un alto estatus social		x				x		
Gozo del reconocimiento de mis logros y esfuerzos por parte del director		x				x		
Gozo del reconocimiento de mis logros y esfuerzos de parte de los supervisores		x				x		
Dispongo de tiempo libre para otras actividades				x				x
Puedo ejercer mi creatividad		x				x		
Disfruto de un alto nivel de autonomía e independencia profesional		x				x		
Tengo la oportunidad para crecer y desarrollarme profesionalmente		x				x		
Cuento con adecuados recursos didácticos (materiales, equipos, información en general, etc.)		x				x		
Disfruto con un ambiente físico placentero		x				x		
Cuento con el apoyo de los padres de mis alumnos		x				x		
Cuento con el apoyo de los padres de mis alumnos		x				x		
<b>Total de ítems</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Ambiente de trabajo</b>								
En la escuela hay suficiente libertad para que un maestro pueda introducir innovaciones				x				x
Antes de decidir sobre un proyecto importante, el Director busca opinión de los maestros				x				x
La escuela cuenta con permanente apoyo de la instancia administrativa superior				x				x
*El Director puede aportar para mejorar las prácticas pedagógicas				x				x
Los padres generalmente coinciden con los maestros en que lo más importante es la educación de sus hijos							x	
*Los maestros no están agobiados por los problemas salariales que no pueden desempeñar bien su trabajo							x	
*Hay pocos conflictos entre los maestros de esta escuela							x	
*Hay poca injerencia política en el trabajo de la escuela							x	
El Director suele encontrar maneras de estimular o reconocer el buen desempeño de los maestros							x	
El Director es un líder de los maestros de esta escuela								x
<b>Total de ítems</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

Nota: Los ítems que aparecen precedidos de un asterisco (\*) fueron puntuados de manera inversa a la escala.

1/ Los índices se construyen usando aquellos ítems que de acuerdo al análisis de confiabilidad correlacionen mejor con el índice total y que no disminuyan el coeficiente *alpha cronbach*

2/ Los índices se construyen con los ítems que mejoran al coeficiente *alpha cronbach* y utilizando criterios de los investigadores

## Lista de cuadros y gráficos

### Cuadros

Cuadro 1	Caracterización general de la educación primaria de menores Perú: 1998 .....	8
Cuadro 2	Número de instituciones de formación magisterial según modalidad. 1972-1998 .....	11
Cuadro 3	Matrícula en formación docente según tipo de programas. 1997.....	11
Cuadro 4	Perfil socio educativo de los estudiantes de la carrera docente Muestra de estudiantes de pedagogía en Lima Metropolitana .....	13
Cuadro 5	Situación laboral e ingresos de los estudiantes de la carrera docente .....	14
Cuadro 6	Opinión sobre la formación que reciben .....	15
Cuadro 7	Carrera docente como opción preferida .....	15
Cuadro 8	Criterios de evaluación para el ascenso a un nivel magisterial según lo establecido en el Decreto Supremo 019-90-ED. Reglamento de la Ley del Profesorado ..	18
Cuadro 9	Maestros Públicos de Primaria según Tipo de Contrato - Censo Escolar 1993	19
Cuadro 10	.....Maestros de Primaria en el Sector Privado según Tipo de Contrato	20
Cuadro 11	.....Aspectos más importantes de la relación contractual: primera mención	21
Cuadro 12	Persona o instancia más importante en las decisiones de lo que se hace en la escuela .....	21
Cuadro 13	.....Capacidad de decisión de los directores en cuanto al cambio de maestros	22
Cuadro 14	.....Persona o instancia más importante en las decisiones sobre ascensos	23
Cuadro 15	... Requisitos para ascender económica y jerárquicamente dentro de la escuela	23
Cuadro 16	.....Sector público: composición de la Remuneración Mensual Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E .....	26
Cuadro 17	.....Sector público: suplementos y beneficios monetarios anuales Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E con 12 años de servicios .....	28
Cuadro 18	.....Maestros: remuneraciones, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones, indemnizaciones y otros ingresos percibidos. 1999 .....	29
Cuadro 19	Maestros del sector público: descuentos y remuneración neta anual 1991-1999 .....	31
Cuadro 20	..... Remuneraciones de los docentes del sector público por niveles magisteriales y jornada laboral: Abril, 1999 .....	33
Cuadro 21	.....Índice de dispersión salarial de las remuneraciones docentes: 1980 - 1999.	34
Cuadro 22	.....Nivel educativo, tipo de institución en su educación básica e institución donde desarrolló la formación docente.....	35
Cuadro 23	..... Maestros: características socio-económicas	36
Cuadro 24	.....Trabajo de los maestros en otra actividad	37
Cuadro 25	Principales razones por las que eligió y volvería o no a elegir la carrera docente .....	38
Cuadro 26	.....Expectativas sobre las características del ejercicio profesional	39

Cuadro 27 .. Características de los maestros (públicos y privados) vs. otros profesionales	40
Cuadro 28 .....Diferenciales de ingreso entre maestros según tipo institucional y género	43
Cuadro 29 .....Ingreso laboral promedio en el empleo principal según tipo de ocupación	44
Cuadro 30 .... Resultados del análisis de confiabilidad aplicado a los ítems de la encuesta	45
Cuadro 31 Índice de desempeño según tipo de contrato y según sexo por tipo institucional.....	46
Cuadro 32 ..... Calificación del desempeño docente	47
Cuadro 33 ..Impacto del Tipo de Institución y Régimen Contractual sobre el Desempeño	48
Cuadro 34 .Impacto del Tipo de Institución y Régimen Contractual sobre el Desempeño	50

## **Gráficos**

Gráfico 1 Gasto público por alumno en la educación primaria 1990-1997 .....	9
Gráfico 2 Perú: Alumnos por escuela primaria. 1990-1998.....	10
Gráfico 3 Posición de las familias en donde hay un estudiante de docencia en la distribución del ingreso total .....	14
Gráfico 4 Salario mensual de un docente de Nivel I con 24 horas a la semana de jornada laboral .....	40
Gráfico 5 Ingreso Mensual de los Maestros y de Otros Profesionales.....	41
Gráfico 6 Ingreso por Hora de los Maestros y de Otros Profesionales .....	41
Gráfico 7 Distribución del ingreso horario de los maestros públicos y privados comparada con el resto de profesionales .....	42