

## Apego al terruño: La geografía de los mercados laborales de docentes

Aportes para el debate en torno a la descentralización educativa a través del análisis de la dinámica laboral de los docentes en dos regiones del Perú

Miguel JARAMILLO, Director Ejecutivo e Investigador Principal de GRADE

### 1) En un contexto de descentralización del sector educación, es clave abordar la distribución extremadamente desigual de la calidad de la educación en el Perú

Hace poco más de una década, el Perú inició una amplia reforma de descentralización que ha incluido, entre otros procesos, la transferencia de funciones desde el gobierno central a las autoridades regionales y municipales. Desde entonces, el sector educación ha transferido la mayor parte de sus funciones administrativas a los gobiernos regionales.

Sin embargo, un problema importante a abordar en este contexto es la distribución extremadamente desigual de la calidad de la educación en el país. Por ejemplo, en las pruebas internacionales PISA, el Perú es uno de los tres países con mayor varianza en resultados entre escuelas. Así mismo, en 2001, el Banco Mundial identificó un fuerte sesgo en la provisión de calidad de la educación —medida por la proporción de maestros titulados—, favoreciendo a los centros urbanos y localidades rurales

adecuadamente ubicadas y en detrimento de las áreas rurales más alejadas y dispersas.

En este contexto, resulta clave conocer las características espaciales de la dinámica de la carrera docente que en cualquier punto del tiempo produce una distribución desigual de la calidad, así como de los factores que influyen en las carreras, desde las características de los maestros hasta la gestión de recursos humanos en el sector educación.

### 2) ¿Un mercado nacional o múltiples mercados regionales?

Estudios realizados en países desarrollados sugieren que los mercados de docentes públicos son pequeños en extensión. En Estados Unidos, por ejemplo, se encuentra que la movilidad geográfica de los maestros tiende a circunscribirse a ámbitos relativamente reducidos, donde el lugar de nacimiento o la historia de vida del docente juegan un papel clave. Así, los maestros prefieren trabajar en zonas cercanas al lugar donde nacieron y/o zonas con características similares a su lugar de origen.

Este documento de políticas se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Miguel Jaramillo publicado en el Documento de Investigación 68 de GRADE, «Apego al terruño: La geografía espacial de los mercados laborales de docentes».

Los textos de esta publicación pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar este **Análisis & Propuestas** y otras publicaciones de GRADE, visite [grade.org.pe/publicaciones](http://grade.org.pe/publicaciones)

**Análisis & Propuestas** explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se llevó a cabo con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

**«Se encuentra que los factores geográficos son los principales determinantes de la localización del primer empleo docente. Así, haber nacido en una determinada provincia incrementa significativamente la probabilidad de tener un primer empleo en esa misma provincia [...] Del mismo modo, haberse graduado de una institución de la región incrementa la probabilidad de tener un mismo empleo en alguna provincia de esta misma región, con relación a tenerlo fuera de esta».**

¿Caracteriza este patrón también a los mercados de docentes en el Perú? Este estudio utiliza un enfoque geográfico del mercado docente para delinear cómo los futuros maestros delimitan el ámbito de su búsqueda de trabajo. Para esto, se utilizan modelos de elección discreta multinomiales que permiten identificar las variables correlacionadas con la localización del primer empleo de los docentes. Estas variables incluyen tanto factores geográficos como características de los docentes y del marco institucional del mercado de docentes del sector público. Para estimar estos modelos se utilizan datos de encuestas en dos regiones: Loreto y Lambayeque.

### **3) Las variables geográficas juegan un rol clave en la localización del primer empleo docente**

Al analizar la localización del primer empleo docente, se encuentra que los factores geográficos son los principales determinantes de la localización del primer empleo. Así, haber nacido en una determinada provincia incrementa significativamente la probabilidad de tener un primer empleo en esa misma provincia. Para la mayoría de provincias, la distancia al lugar de nacimiento también se correlaciona con la ubicación del primer empleo.

Del mismo modo, haberse graduado de una institución de la región incrementa la probabilidad de tener un primer empleo en alguna provincia de esta misma región, con relación a tenerlo fuera de esta. Otros factores también juegan un rol en la localización del primer empleo, aunque no tan importante.

Así, características individuales del maestro, como la edad de inicio de la carrera docente se correlaciona positivamente con la obtención de un primer trabajo como maestro en alguna provincia de la región versus obtenerlo fuera de la región. Los factores institucionales también son importantes: el haber comenzado la carrera docente después de la aprobación de la Ley del Profesorado está asociado a una mayor probabilidad de enseñar en la región. Esto puede tener que ver no solo con las normas de contratación y promoción, sino también con la espectacular expansión del sistema educativo a partir de la década de 1970.

Así, características individuales del maestro, como la edad de inicio de la carrera docente se correlaciona positivamente con la obtención de un primer trabajo como maestro en alguna provincia de la región versus obtenerlo fuera de la región. Los factores institucionales también son importantes: el haber comenzado la carrera docente después de la aprobación de la Ley del Profesorado está asociado a una mayor probabilidad de enseñar en la región. Esto puede tener que ver no solo con las normas de contratación y promoción, sino también con la espectacular expansión del sistema educativo a partir de la década de 1970.

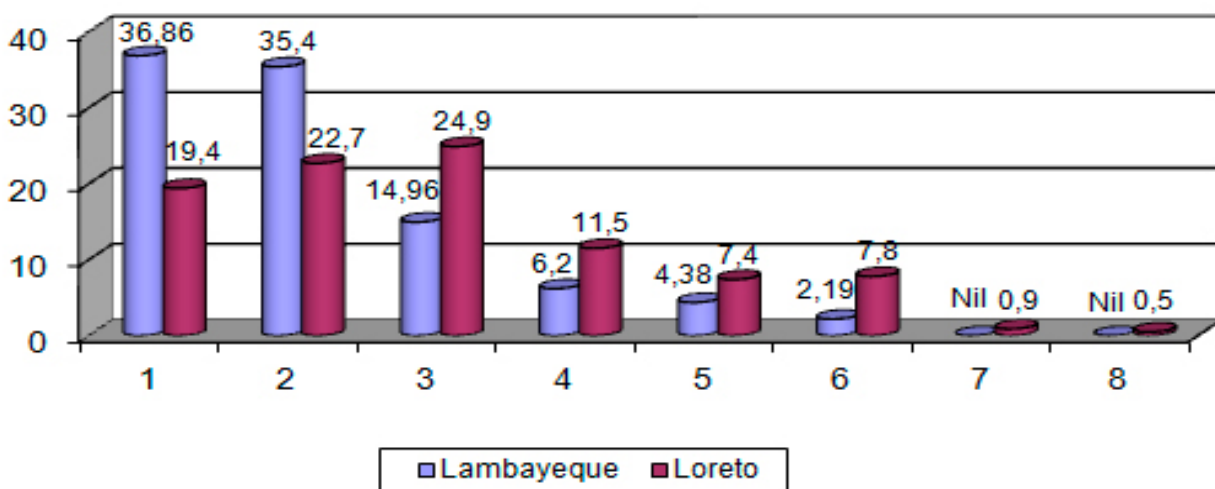
### **4) Existe poca movilidad a lo largo de la carrera docente**

La gran mayoría de los docentes en las dos regiones estudiadas son originalmente de la misma región en la que enseñaban al momento de la entrevista (75% y 87% en Lambayeque y Loreto, respectivamente) y un porcentaje aún mayor terminó sus estudios superiores en la región.

En el momento de la entrevista, los maestros se habían trasladado de escuela en promedio solo una vez en Lambayeque y dos veces en Loreto, a lo largo de una carrera de doce años en promedio. Esto es más dramático en Lambayeque, donde casi tres de cada cuatro maestros no habían cambiado de escuela más de una vez en toda la carrera.

# Análisis & Propuestas

Número de escuelas en las que un docente ha enseñado



Fuente: Elaboración propia. Tomado del Gráfico 3 de Jaramillo (2013).

**«La gran mayoría de los docentes en las dos regiones estudiadas son originalmente de la misma región en la que enseñaban al momento de la entrevista (75% y 87% en Lambayeque y Loreto, respectivamente) y un porcentaje aún mayor terminó sus estudios superiores en la región».**

Es probable que esto se relacione con factores institucionales, como la falta de incentivos pecuniarios para desarrollar una carrera profesional. No obstante, también se puede argumentar que dado que una gran parte de los maestros obtienen

su primer empleo en la provincia donde nacieron, ellos se sienten cómodos permaneciendo allí durante toda su carrera profesional. Aún así, la evidencia de un importante número de familias divididas sugiere que podría haber restricciones de

la movilidad desde el lado de la demanda. Así, dado que el número de nuevas vacantes en la región es relativamente pequeño, las posibilidades de movilidad son también limitadas y, en consecuencia, muchas familias se ven obligadas a vivir separadas.

## Recomendaciones de políticas

- En general, los resultados del estudio sugieren que las políticas centradas en mejorar tanto la calidad de los maestros como la equidad en su distribución deben tener un foco regional, puesto que éste es el ámbito en el que se desarrolla la carrera docente.
- Esto no significa que no haya un papel para el gobierno central. Este debe establecer políticas claras de cumplimiento obligatorio a nivel nacional y, dado que las capacidades técnicas son típicamente débiles a nivel regional, proveer orientación técnica y asistencia para llevar a cabo los procesos de gestión de la carrera docente.
- Así mismo, áreas tales como sistemas de información pueden ser mejor administradas de manera centralizada, por economías de escala y para asegurar la comparabilidad de datos entre las regiones.
- Por otro lado, el fortalecimiento de los sistemas de formación, contratación y promoción docente a nivel regional debe incluir políticas activas para incorporar a los docentes de áreas remotas, debido a que presentan una alta propensión a buscar trabajo en un ámbito geográfico restringido y, por tanto, tienen más altas probabilidades de desarrollar su carrera en estas áreas.
- En la línea anterior, los sistemas de incentivos para motivar a los maestros competentes en las zonas rurales deben tener en cuenta las preferencias de los maestros por la cercanía a sus lugares de origen. Ello puede ser particularmente importante debido a que si las provincias pobres tienen malos sistemas de formación de docentes, este puede ser un factor en la reproducción de la educación de baja calidad.
- La mayoría de países en vías de desarrollo, entre ellos países de ingresos medios como el Perú, no tienen registros adecuados de sus maestros. Actualmente, se implementan costosas encuestas para obtener datos de la carrera para obtener una mejor comprensión de cómo funciona el mercado de docentes públicos. Además, es difícil recuperar los datos sobre migrantes y deserciones a través de encuestas, lo que puede complicar la interpretación de los resultados. Sería una buena política mantener registros adecuados de planillas y ponerlos a disposición de los investigadores para fortalecer la calidad de la gestión docente.