Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 2:39 pm

LEY PARA EL DESARROLLO DOCENTE Y NUEVOS MECANISMOS MERITOCRÁTICOS PARA EL INGRESO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Los congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY PARA EL DESARROLLO DOCENTE Y NUEVOS MECANISMOS MERITOCRÁTICOS PARA EL INGRESO A LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

Artículo 1. – Objeto

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento del desempeño docente, así como brindar nuevos mecanismos meritocráticos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial en la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, otorgando a su vez mayores beneficios a aquellos docentes que laboran en las zonas más vulnerables del Perú.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 16-A y 42 de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial

Modificase los artículos 16-A y 42 de la Ley de Reforma Magisterial, de la siguiente manera:

"Artículo 16-A. Atracción a la Carrera Pública Magisterial

El Ministerio de Educación establece e implementa medidas de política para la atracción de talento docente a la Carrera Pública Magisterial.

Para tal fin, el Ministerio de Educación crea Programas descentralizados de fortalecimiento del desempeño docente para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, de la siguiente manera:

a) Creación del Programa de capacitación y acompañamiento para docentes noveles

Los docentes con título pedagógico de Institutos Pedagógicos, Escuelas y Universidades, que se titularon en los últimos 3 años, podrán participar de un programa hasta por dos años consecutivos, organizado por los gobiernos regionales en coordinación con instituciones de educación superior licenciadas. La aprobación de dicho programa les brindará puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial.

Aquellos docentes que participen del Programa y pertenezcan al tercio superior de su promoción sea de Institutos Pedagógico, Escuela o Universidad, obtendrá otro puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial.

b) Creación del Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados

Los docentes con título pedagógico de Institutos Pedagógicos, Escuelas y Universidades, que tienen la categoría de contratados, podrán participar de un programa hasta por dos años consecutivos, organizado por los gobiernos regionales en coordinación con instituciones de educación superior licenciadas. La aprobación de dicho programa les brindará puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial.

Estos programas se regirán por los lineamientos del Ministerio de Educación."

"Artículo 42. Reconocimiento

42.1 El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, según corresponda, reconocen la conducta meritoria del profesor, así como su trayectoria y su excelencia profesional.

42.2 Los reconocimientos se otorgan a través de:

(...)

d) Mención honorífica por ganar concursos y otros reconocimientos similares. Aquellos docentes que resulten ganadores de las Palmas Magisteriales, el Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes del Minedu, el Concurso Nacional de Proyectos de Innovación Educativa del FONDEP o de Concursos Nacionales o Internacionales que reconozcan la labor destacada del docente o que premien iniciativas educativas que impacten favorablemente en los estudiantes, siempre que tenga resolución ministerial de reconocimiento o felicitación, obtienen puntaje adicional para el Concurso Público de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial y para el

Concurso Público para el Ascenso de Escala de los Profesores de Educación Básica en la Carrera Pública Magisterial.

e) Otros que determine la autoridad correspondiente."

Artículo 3.- Incorporación de la Vigésima Quinta Disposición Complementaria en la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial

VIGÉSIMA QUINTA. Programa para quienes ejercen la docencia en plazas complejas de difícil cobertura

Se denomina plaza compleja de difícil cobertura a la unidad presupuestal, orgánica o eventual, asociada al cargo de profesor o directivo en una institución educativa, que reúne algunos de los siguientes factores de complejidad: VRAEM, frontera, rural, unidocente, multigrado e EIB; y que no son seleccionadas y por ende, no son cubiertas en los concursos de nombramiento.

Los docentes que accedan a contratos en plazas complejas de difícil cobertura por un periodo mínimo de 3 años podrán lograr el nombramiento en esta plaza, siempre y cuando:

Aprueben el Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados, que sería equivalente a la Prueba Única Nacional.

Aprueben la evaluación de desempeño durante tres años consecutivos, que sería equivalente a la etapa descentralizada. La desaprobación de esta evaluación origina la no renovación del contrato en dicha plaza para el año siguiente y la pérdida de la oportunidad de nombrarse a través de este mecanismo".

Los docentes que accedan al nombramiento en plazas complejas de difícil cobertura, a partir del segundo año de nombrados, anualmente irán acumulando puntajes adicionales válidos para el Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial, que se realizará entre aquellos que presten servicios en estas zonas.

A partir del quinto año de nombramiento en una plaza de difícil cobertura puede solicitar su reasignación de manera preferencial.

Los docentes que trabajen en plazas complejas de difícil cobertura tendrán acceso a un calendario escolar flexible y un seguro de vida. Aquellos que no residan en el lugar de la plaza recibirán un bono de transporte e instalación de acuerdo con el costo de vida de cada zona.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Declárese en emergencia la formación inicial docente con la finalidad de fortalecer las capacidades de los futuros docentes del país y así cuenten con mejores herramientas para su ingreso a la Carrera Pública Magisterial.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, elabora y publica el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de la norma.

Lima, 3 de marzo de 2023

FLOR PABLO MEDINA

KAROL PAREDES FONSECA

FLAVIO CRUZ MAMANI

JORGE MARTICORENA MENDOZA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4467/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa surge como consecuencia del Grupo de Trabajo Fortalecimiento de la Carrera Pública Magisterial en el marco de la Ley de Reforma Magisterial - Ley 29944 y su régimen pensionario, de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, integrado de manera multipartidaria por los congresistas Karol Paredes Fonseca, Flavio Cruz Mamani, Jorge Marticorena Mendoza y Eduardo Castillo Rivas, mientras que la coordinación estuvo a cargo de la congresista Flor Pablo Medina.

En este Grupo de Trabajo en un trabajo conjunto entre parlamentarios, profesores y especialistas de distintas regiones del país, se dio a conocer las permanentes dificultades que existen para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, así como para la cobertura de plazas docentes en las zonas más vulnerables del país y por tales motivos se desarrolla el presente proyecto de ley.

Ingreso a la Carrera Pública Magisterial

Al mes de setiembre del año 2022, el Ministerio de Educación registraba 447,916 docentes en actividad a nivel nacional, de los cuales tenemos 211, 357 docentes nombrados que forman parte de la Carrera Pública Magisterial y 201,776 en condición de docentes contratados.

TOTAL DE DOCENTES POR SITUACION LABORAL Y REGIONES

	DESIGNADO	ENCARGADO	NOMBRADO	CONTRATADO	Total general
AMAZONAS	425	616	4,144	5,954	11,139
ANCASH	807	985	10,792	8,817	21,401
APURIMAC	310	432	5,190	5,024	10,956
AREQUIPA	664	587	7,843	6,518	15,612
AYACUCHO	543	1,323	6,912	8,071	16,849
CAJAMARCA	1,205	1,257	15,562	13,180	31,204
CALLAO	257	241	4,423	3,595	8,516
CUSCO	767	1,397	10,194	11,063	23,421
HUANCAVELICA	437	642	4,930	6,089	12,098
HUANUCO	532	1,066	6,350	8,983	16,931
ICA	462	507	6,067	4,148	11,184
JUNIN	782	924	10,320	10,157	22,183
LA LIBERTAD	997	1,457	12,149	12,082	26,685
LAMBAYEQUE	578	551	7,819	4,594	13,542
LIMA METROPOLITANA	1,898	2,016	36,313	23,117	63,344
LIMA PROVINCIAS	467	464	7,763	6,294	14,988
LORETO	536	1,423	7,815	14,687	24,461
MADRE DE DIOS	43	145	1,015	1,787	2,990
MOQUEGUA	157	196	1,756	1,292	3,401
PASCO	170	228	2,725	3,474	6,597
PIURA	786	762	11,920	15,322	28,790
PUNO	882	861	12,692	8,835	23,270
SAN MARTIN	526	891	7,263	9,143	17,823
TACNA	203	212	2,702	1,740	4,857
TUMBES	174	149	2,599	1,541	4,463
UCAYALI	221	622	4,099	6,269	11,211
Total general	**14,829**	**19,954**	**211,357**	**201,776**	**447,916**

La ocupación de plazas a través del nombramiento docente es un proceso que se realiza vía concurso público, en el marco de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. Este proceso se desarrolla en dos etapas, en la etapa nacional se aplica la Prueba Única Nacional (PUN) que generalmente evalúa la comprensión lectora, el razonamiento lógico y los conocimientos pedagógicos en la especialidad del profesor; mientras que, en la etapa descentralizada, se evalúa la competencia pedagógica y trayectoria profesional.

Desde que se inició el concurso de nombramiento docente en el marco de la Carrera Pública Magisterial (CPM), una constante es el alto número de plazas que no logran ser cubiertas por docentes que aprueben las dos fases de la evaluación[1]. Entre los años 2015 y 2019, un total de 307 508 docentes postularon a una plaza, pero sólo 33 743 lograron nombrarse en una de las plazas disponibles, es decir, apenas el 10% en promedio; tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 13: Resultados de los concursos de nombramientos 2015 a 2019

	2015	2017	2018	2019
Vacantes	19,631	37,201	35,865	26,549
Evaluados	192,397	208,743	194,556	212,456
Aprobaron la PUN	25,109	22,230	24,044	15,874
Tasa de aprobación	**13.1%**	**10.6%**	**12.4%**	**7.5%**
Nombrados	8,137	10,932	10,120	4,554
%	4.2%	5.2%	5.2%	2.1%

Fuente: Estudio encargado por UNESCO Perú. Versión preliminar. En base al Sistema de evaluación y NEXUS 2015 – 2019

Al mismo tiempo, cabe precisar que, de las plazas ofertadas durante los últimos años, tenemos que menos del 30% de estas plazas terminan teniendo un ganador, tal cual se evidencia en el siguiente cuadro:

Cantidad de plazas docentes ofertadas seleccionadas y con ganador de los últimos 5 años

Año	N° de plazas ofertadas	N° de plazas seleccionadas	N° de plazas asignadas	N° de plazas con ganador	% Seleccionadas/ofertadas	% Asignadas/ofertadas	% Con ganador ofertadas	% Con ganador asignadas
2017	37201	21390	18526	10932	57.5%	49.8%	29.4%	59.0%
2018	35865	21854	16136	10120	60.9%	45.0%	28.2%	62.7%
2019	24590	13374	9050	4554	54.4%	36.8%	18.5%	50.3%

[1] Unesco Perú. (2023). Estrategia para el bienestar y desarrollo profesional del docente rural. Versión preliminar. [Conjunto de datos].

2020	-	-	-	-	-	-	-	-
2021	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: MINEDU - DIGEDD- DIED. Concursos Públicos de Ingreso a la CPM y de Contratación Docente, 2017-2018

Cabe precisar que el año 2020 se tuvo que suspender el Concurso de nombramiento debido a las restricciones por pandemia de COVID - 19; mientras que en el año 2021 la evaluación fue anulada debido a la filtración de la PUN. Para el año 2022 se aprobó una nueva norma de evaluación RVM N° 082-2022 que introduce cambios en los requisitos pero que además ha tenido variaciones en su cronograma debido a las protestas por la crisis social y política que se viene dando en el país desde diciembre 2022.

Tener solo un 50% de profesores nombrados y un porcentaje ínfimo de docentes ganadores en los concursos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial a pesar de tener un gran número de postulantes, es un gran problema pues debilita la promesa de la CPM: brindar trayectorias de desarrollo profesional y mejores condiciones laborales a los docentes que demuestren poseer las competencias requeridas para que las y los estudiantes logren los aprendizajes a los que tienen derecho.

A su vez, encontramos que según información del Ministerio de Educación a octubre de 2022, del grupo de 222,315 docentes nombrados, casi el 50% tiene más de 55 años de edad y solo el 1.7% tiene entre 25 a 34 años, siendo que solo 1 docente nombrado tiene menos de 25 años, tal cual se evidencia en el siguiente cuadro:

DETALLE DE PERSONAL DOCENTE POR TIPO DE SERVIDOR Y EDAD (Fuente SUP-Octubre 2022)						
TIPO SERVIDOR/EDAD	REGIMEN PENSIONARIO					Total general
	D.L. 20530	ONP	AFP	PENSIONISTA_AFP	PENSIONISTA_ONP	
Docente Contratado	**3**	**110,074**	**74,436**	**86**	**67**	**184,666**
25 A 34		24,201	10,319	1		34,521
35 A 44	1	51,748	25,953	5		77,707
45 A 54	1	27,316	29,335	15	5	56,672
MAS DE 55	1	5,321	8,187	65	62	13,636
MENOR A 25		1,488	642			2,130
Docente Nombrado	**430**	**102,753**	**119,019**	**109**	**4**	**222,315**
25 A 34		3,002	816	1		3,819
35 A 44		19,981	10,082	1		30,064

45 A 54		25,135	60,345	34		85,514
MAS DE 55	430	54,635	47,775	73	4	102,917
MENOR A 25			1			1
Total general	438	224,705	203,465	205	79	428,892

Fuente: Ministerio de Educación, 2022

Es clave procurar el ingreso temprano de profesores jóvenes a la Carrera Pública Magisterial, bajo criterios meritocráticos que la Ley de Reforma Magisterial contempla, pero generando a su vez oportunidades de ascenso exitoso en la carrera y con ello mejorar sus ingresos en los tiempos habilitados por la Ley. También es importante reconocer a aquellos docentes que desarrollan prácticas pedagógicas innovadoras y que resulten ganadores de concursos con resolución ministerial, esto también debe valerles puntaje adicional en todos los Concursos de nombramiento y ascenso de la Carrera Pública Magisterial.

Por los motivos expuestos, proponemos modificar el Artículo 16-A de la Ley de Reforma Magisterial, referido a la Atracción a la Carrera Pública Magisterial, creando un Programa de capacitación y acompañamiento para docentes noveles y un Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados. La aprobación de estos programas les otorgará puntaje adicional en el concurso de nombramiento docente y fortalecerán las capacidades de los maestros, repercutiendo no solo en la mejora de su trayectoria profesional sino además en el logro de aprendizajes de sus estudiantes.

Esta propuesta se sustenta a su vez, en diversas investigaciones con respecto a la cobertura de docentes en América Latina, pues actualmente existe una problemática real para el reclutamiento de docentes en zonas rurales y urbanas con altos índices de pobreza.

En un estudio realizado respecto al tema2 muestra que se vienen realizando diversas estrategias para el reclutamiento y retención de los docentes en naciones de altos ingresos y también en América Latina, claro está nuestra realidad es diferente pero el objetivo es el mismo, en ese sentido la región ha realizado avances, sin embargo, una posible brecha de docentes frenaría o revertiría este avance, por lo que mejorando esta se traduciría en mejores coeficientes alumno-docente.

Carol de Shano da Silva señala: "...Los cambios sociales, tales como las nuevas demandas del mercado laboral globalizado y el aumento de la cantidad de niños pertenecientes a minorías étnicas, raciales, lingüísticas que participan y permanecen en el sistema escolar formal, han incrementado la necesidad de contar con una fuerza

[2] Documento N° 62 Reclutamiento de docentes: Orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina Julio 2012 Carol DeShano da Silva

laboral docente altamente calificada..."

También concluye que la fuerza laboral docente no se encuentra preparada para asumir esta creciente demanda, muchos docentes de instituciones educativas públicas provienen de entornos de pobreza y poseen bajos niveles de educación, sin mencionar que la carrera docente es generalmente considerada de bajo prestigio.

En el estudio al que refiere se plantea que, para resolver los problemas de expansión del acceso, reducción de disparidades educacionales entre las poblaciones estudiantiles tradicionalmente marginalizados y el mejoramiento de la calidad de la educación, será preciso reclutar un mayor número de docentes con perfiles personales y académicos específicos desde regiones geográficas específicas y que cuenten con una formación y con competencias específicas.

Asimismo, en el análisis se puede determinar que en la actualidad uno de los principales problemas que afecta el reclutamiento de docentes en América Latina, con énfasis en las remuneraciones y las condiciones de trabajo de los docentes, también se consideran las cualidades y características del trabajo en las escuelas con necesidades particulares (escuelas rurales o urbanas y las escuelas indígenas).

En las naciones con altos ingresos se están desarrollando diversas estrategias en el reclutamiento de docentes, dentro de los que se puede mencionar incentivos financieros, programas de condonación de deudas educacionales y becas de estudios, bonos de contratación, mejoramiento de las condiciones de trabajo, inducción y tutorías, detección de candidatos locales a la docencia, programas de residencia para docentes urbanos.

Es así que dentro de las estrategias se encuentra Enseña para América (TFA por su sigla en inglés), es una de las vías alternativas de ingreso a la docencia más conocidas en Estados Unidos, en la cual también incluye incentivos económicos. En este programa se recluta a graduados universitarios recientes y profesionales para que ejerzan la docencia durante dos (02) años en escuelas urbanas o rurales con necesidades particulares (sitio web del TFA, 2010). Fundado en 1990 y hasta el 2012, 24,000 personas han sido asignadas como docentes en escuelas con necesidades particulares en todo EEUU.

La participación en el programa se realiza mediante concurso. En 1990 recibió 2,500 postulaciones y asignó 500 docentes y en el 2008 recibieron 25,000 postulaciones y contrataron 3,600 nuevos docentes, lo que equivale a una tasa de aceptación de 14% (Informe anual del TFA, 2008). Dentro de los requisitos los postulantes deben contar con Licenciatura, obtener un puntaje promedio de 2,5 puntos (basado en una escala de 4,0) y ser ciudadanos norteamericanos o residentes permanentes. Los postulantes llenan una solicitud que incluye un trabajo escrito y un CV, igualmente deben participar de una entrevista telefónica y entrevista personal, que incluye la presentación de una

lección pedagógica. Una vez seleccionados, cursan un programa de formación docente inicial con una duración de 5 semanas, en el cual ejercen docencia en jornada parcial en programas escolares de verano bajo supervisión. También toman cursos y participan en capacitaciones para perfeccionar sus conocimientos y competencias. Los fines de semana se reservan para planificación de lecciones y estudio3. Las investigaciones sobre Enseña para América sugieren que los docentes tienen un impacto positivo en el rendimiento académico de los estudiantes.

Escasez de docentes calificados en zonas más vulnerables del Perú

Otra problemática identificada al desarrollar esta propuesta fue la de las plazas complejas de difícil cobertura. Se define como plaza compleja de difícil cobertura la unidad presupuestal, orgánica o eventual, asociada al cargo de profesor o directivo en una institución educativa, que reúne algunos de los siguientes factores de complejidad: estar ubicado en el VRAEM, en zona de frontera, rural, ser una IE unidocente, multigrado o EIB; y que no son seleccionadas ni cubiertas en los concursos de nombramiento. Son plazas que, en su mayoría, se cubren a través de la contratación temporal con personas que, generalmente ya no cumplen con los requisitos generales y/o específicos para el cargo.

De acuerdo a información proporcionada por el MINEDU, siempre han existido plazas vacantes de difícil cobertura en las diferentes regiones de nuestro país. En los concursos públicos de ingreso a la Carrera Pública Magisterial entre los años 2017, 2018 y 2019: 4,756 plazas ofertadas no fueron seleccionadas por ningún postulante, quedando desiertas y cubiertas por personal contratado.

Sólo en el año 2020 existieron 1,969 plazas vacantes en esta situación para el proceso de contratación docente, de las cuales 2,055 plazas se encontraban ubicadas en instituciones educativas de zona rural y frontera y 1,171 pertenecían a la forma de atención de Educación Intercultural Bilingüe –EIB:

[3] Pág. 39 del Documento N° 62 Reclutamiento de docentes: Orientaciones para el diseño de las políticas en América Latina Julio 2012 Carol DeShano da Silva

PLAZAS DE DIFICIL COBERTURA 2020

REGION	Nº PLAZAS DOCENTES	RURAL	EIB	FRONTERA
AMAZONAS	191	183	166	
ANCASH	20	13		
APURIMAC	46	35	12	
AREQUIPA	5	1		
AYACUCHO	27	21		
CAJAMARCA	11	5		
CALLAO	4			
CUSCO	22	15	14	
HUANCAVELICA	40	33	17	
HUANUCO	29	22	8	
ICA	4			
JUNIN	168	156	150	
LA LIBERTAD	42	22		
LAMBAYEQUE	10	9	9	
LIMA METROPOLITANA	77			
LIMA PROVINCIAS	12	4		
LORETO	898	799	658	474
MADRE DE DIOS	10	5	4	
MOQUEGUA	6	1		
PASCO	64	52	32	
PIURA	125	80		
PUNO	6	3		
SAN MARTIN	36	23	11	
TUMBES	3			
UCAYALI	113	99	90	
Total General	**1969**	**1581**	**1171**	**474**

En el año 2022 el número de plazas vacantes que son difíciles de coberturar ha disminuido, pero no lo suficiente, actualmente según información publicada en la página web del MINEDU, existe una lista de plazas vacantes de difícil cobertura consideradas para la modalidad de contratación directa, y que pueden ser cubiertas por becarios de formación inicial pedagógica de PRONABEC en la modalidad de contratación directa.

PLAZAS DE DIFICIL COBERTURA / REGION	URBANA	Rural 1	Rural 2	Rural 3	Total general
AMAZONAS	4	193	48	7	**252**
ANCASH		6	2		**8**
APURIMAC		5	9	1	**15**
AREQUIPA		2	1		**3**
AYACUCHO	3	5	5		**13**
CAJAMARCA		7			**7**
CUSCO		4	4		**8**
HUANCAVELICA	2	7	6	3	**18**
HUANUCO		24	3	3	**30**

JUNIN	3	93	19	3	**118**
LA LIBERTAD		32			**32**
LAMBAYEQUE		29			**29**
LIMA PROVINCIAS		3			**3**
LORETO	14	643	48		**705**
MADRE DE DIOS		7	4	1	**12**
PASCO	2	28			**30**
PIURA		37	5		**42**
PUNO	1		1	1	**3**
SAN MARTIN		27	3	3	**33**
UCAYALI	2	221	12	1	**236**
Total general	**31**	**1373**	**170**	**23**	**1597**

Estas plazas han sido determinadas en base a tres criterios: plazas ubicadas en zona rural 1, zona de frontera, zona VRAEM y plazas de IIEE EIB de fortalecimiento. Adicionalmente, dichas plazas han sido cubiertas por personal sin título pedagógico el año anterior.

Es importante garantizar que docentes calificados y con interés de desarrollar una trayectoria en la Carrera Pública Magisterial, puedan trabajar en las plazas complejas de difícil cobertura que como ya hemos visto corresponden mayormente a zonas rurales, de frontera, VRAEM o EIB. Por ello hemos propuesto la disposición complementaria Vigésima Quinta dando la oportunidad de lograr el nombramiento a aquellos docentes que accedan a contratos en plazas complejas de difícil cobertura por un periodo mínimo de 3 años, siempre y cuando: a) Aprueben el Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados, que sería equivalente a la Prueba Única Nacional y Aprueben la evaluación de desempeño durante tres años consecutivos, que sería equivalente a la etapa descentralizada.

Además, proponemos que los docentes que accedan al nombramiento en plazas complejas de difícil cobertura, a partir del segundo año de nombrados, anualmente irían acumulando puntajes adicionales válidos para el Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial y a partir del quinto año de nombramiento en una plaza de difícil cobertura puedan solicitar su reasignación de manera preferencial.

Las personas que accedan a trabajar en las plazas de difícil cobertura se enfrentan a diversos retos y dificultades como la geografía y los constantes accidentes de carretera o río durante el desplazamiento de los profesores hacia el lugar donde se encuentra su plaza. Estas trágicas noticias que dan cuenta de las dificultades y limitaciones para trasladarse de manera segura se explican generalmente por la ausencia de servicios

regulares y formales de transporte público hacia estos lugares, lo que lleva a los profesores a contratar servicios precarios, informales que ponen en riesgo constante su integridad y sus vidas. Al mismo tiempo, de fallecer un docente en estas circunstancias, solo cuentan con el seguro ESSALUD que resulta un insuficiente respaldo económico en caso los deudos deban costear gastos de tratamiento, manutención, de sepelio o educación de sus hijos. Por tanto y en coherencia a lo fijado en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en su artículo 35, inciso j), así como el DU N° 044-2019, artículo 1, que reconocen como parte de los derechos de los trabajadores el contar con un seguro de vida ante situaciones que pongan en riesgo su vida en el trayecto o en su lugar de trabajo; proponemos que los docentes que trabajen en plazas complejas de difícil cobertura tengan acceso a un calendario escolar flexible y un seguro de vida.

Adicional a ello, el alto costo de transporte a zonas alejadas, así como el hecho de no tener una vivienda a donde llegar para aquellos docentes que no residan en las plazas de difícil cobertura, hace que propongamos también que quienes no residan en el lugar de la plaza reciban un bono de transporte e instalación de acuerdo con el costo de vida de cada zona.

Serán las UGEL con la respectiva aprobación de la DRE las que determinan las plazas sujetas al Bono, así como el monto del mismo, el año previo al pago de la misma, para que el MINEDU actualice el Registro de plazas de difícil acceso. El pago del Bono se realizará en una sola armada según el monto consignado en el Registro antes indicado y solo a los profesores que prueben como residencia habitual una distinta al lugar de la plaza. Este bono servirá al profesor para cubrir los gastos originados en su desplazamiento contratando servicios de transporte ad hoc, formal y seguro para su desplazamiento hasta el máximo del monto aprobado. Del mismo modo, cada año se debería contemplar como una partida continua en el proyecto de la Ley de presupuesto para su aprobación y con ello tener el habilitante presupuestal que permita luego ser gestionada a través de los decretos supremos y normas específicas que correspondan.

Finalmente, también es necesario analizar los resultados de las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) de Primaria y Secundaria, que lleva a identificar como principal desafío del sistema educativo peruano la desigualdad en cuanto al logro de las competencias establecidas en el Currículo Nacional (CN).En Primaria es sistemática la brecha entre el nivel del logro alcanzado por las y los estudiantes de IE ubicadas en ámbito rural, con respecto a quienes asisten a una IE ubicada en ámbito urbano y el promedio nacional[4]. De acuerdo con la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2019, aplicada a estudiantes de 2° grado de Primaria – Lectura, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel satisfactorio en el ámbito urbano (39,8%) duplica, y más, al porcentaje de estudiantes del ámbito rural que alcanza este

[4] Unesco Perú. (2023). Estrategia para el bienestar y desarrollo profesional del docente rural. Versión preliminar. [Conjunto de datos].

nivel (16,7%). Si bien esta brecha disminuyó algo respecto del 2018, donde el porcentaje de estudiantes de ámbito urbano que logra el nivel satisfactorio (41%) llegaba a triplicar a número de estudiantes de ámbito rural en este nivel de logro (13%), las diferencias son significativas. En Matemática más de la mitad de los estudiantes de 2° de Primaria (64%) está en un nivel de inicio en matemática, mientras que en ámbito urbano menos de la mitad de los estudiantes (49,7%) se encuentra en similar situación.

En 4° grado de Primaria - Lectura, el porcentaje de estudiantes que alcanza un nivel satisfactorio (37,1%) supera más de tres veces al porcentaje de estudiantes de ámbito rural que alcanza este nivel (11,4%). En Matemática es algo más del doble (36% en ámbito urbano y 15,5% en ámbito rural); además, 1 de cada 4 estudiantes (25,2%) en ámbito rural se encuentra en un nivel previo al inicio, en el desarrollo de esta competencia, proporción bastante mayor a la de estudiantes de ámbito urbano ubicados en este nivel (6,3%).

Tabla 3: Resultados ECE 2015 a 2019 – 2° y 4° Primaria, Lectura y Matemática

	2015			2016			2018			2019		
	En Inicio	En Proceso	Satisfactorio	En Inicio	En Proceso	atisfactori	En Inicio	En Proceso	atisfactor	En Inicio	En Proceso	Satisfactorio
AÑO/NIVEL	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SEGUNDO DE PRIMARIA												
LECTURA												
NACIONAL	6.5	43.8	49.8	6.3	47.3	46.4	5.8	56.4	37.8	3.8	58.6	37.6
URBANA	4.0	40.9	55.1	4.1	45.0	50.9	4.2	54.8	41.0	2.8	57.4	39.8
RURAL	21.1	60.4	18.5	21.1	62.4	16.5	18.5	68.5	13.0	13.5	69.8	16.7
MATEMATICA												
NACIONAL	31.0	42.3	26.6	28.6	37.3	34.1	55.0	30.3	14.7	51.1	31.9	17.0
URBANA	27.1	43.8	29.1	25.5	37.9	36.6	52.5	32.1	15.3	49.7	32.6	17.7
RURAL	54.0	33.7	12.3	49.1	33.6	17.3	74.3	16.4	9.3	64.1	24.9	11.1

	2016				2018				2019			
AÑO/NIVEL	Previo al Inicio	En Inicio	En Proceso	Satisfactorio	Previo al Inicio	En Inicio	En Proceso	Satisfactori o	Previo al Inicio	En Inicio	En Proceso	Satisfactori o
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
CUARTO DE PRIMARIA												
LECTURA												
NACIONAL	9.1	26.2	33.2	31.4	10.1	24.2	30.9	34.8	4.9	25.0	35.5	34.5
URBANO	6.4	24.6	34.6	34.4	7.3	22.9	32.0	37.8	3.5	23.0	36.4	37.1
RURAL	27.8	37.0	24.0	11.2	30.9	33.7	22.4	13.0	17.6	43.6	27.4	11.4
MATEMATICA												
NACIONAL	10.7	22.5	41.6	25.2	9.3	19.3	40.7	30.7	8.1	15.9	42.0	34.0
URBANO	8.1	21.5	43.3	27.1	7.0	18.1	41.8	33.1	6.3	14.8	42.9	36.0
RURAL	28.3	29.0	30.5	12.1	26.3	28.4	32.4	13.0	25.2	26.0	33.3	15.5

Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC)- Ministerio de Educación (2020)

En Secundaria, los porcentajes de estudiantes que alcanzan un nivel satisfactorio, al final del 2° grado, son bajos en general, tanto para lectura como para matemática, con una brecha pronunciada entre ámbito urbano y rural.

Tabla 4: Resultados ECE 20015 – 2019 - 2° Secundaria Lectura

EVALUACIÓN CENSAL DE ESTUDIANTES, 2° SECUNDARIA AÑOS 2015-2029				
LECTURA				
Año	2015			
Nivel de	Previo al	En Inicio	En	Satisfactorio

logro	Inicio		Proceso	
Ámbito	%	%	%	%
NACIONAL	23.7	39.0	22.6	**14.7**
URBANA	19.3	39.6	24.7	**16.4**
RURAL	56.9	34.1	7.0	**1.9**
	2016			
NACIONAL	20.5	37.7	27.5	**14.3**
URBANA	16.2	38.1	29.9	**15.8**
RURAL	54.2	34.9	8.9	**2.0**
	2018			
NACIONAL	18.5	37.5	27.7	**16.2**
URBANA	14.8	37.5	29.8	**17.9**
RURAL	49.1	37.3	10.7	**2.9**
	2019			
NACIONAL	17.7	42.0	25.8	**14.5**
URBANA	14.3	41.9	27.8	**16.0**
RURAL	45.2	42.9	9.5	**2.4**

Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC)- Ministerio de Educación (2020)

En **Lectura**, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel satisfactorio a nivel nacional se ha mantenido casi invariable: 14,7% en el 2015, 14,3% en el 2016, con cierta mejora en el año 2018 llegando a 16.2%, para luego disminuir a 14,5% en el 2019. Estos porcentajes nacionales que son bajos pues ni 2 de cada 10 estudiantes estaría logrando la competencia de Lectura, según lo esperado, presenta una situación en extremo crítica para los estudiantes que asisten a una IE ubicada en el ámbito rural, donde en promedio (considerando los 4 años) apenas el 2.3% alcanza el nivel satisfactorio (años 2015 a 2019).

Tabla 5: Resultados Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2° Secundaria (años 20015 - 2019) Matemática

MATEMATICA				
Año	2015			
Nivel de logro	Previo al Inicio	En Inicio	En Proceso	Satisfactorio
Ámbito	%	%	%	%
NACIONAL	37.6	40.2	12.7	**9.5**
URBANA	34.0	41.7	13.7	**10.5**
RURAL	65.2	28.5	4.3	**2.0**
	2016			
NACIONAL	32.3	39.3	16.9	**11.5**
URBANA	28.6	40.6	18.2	**12.7**
RURAL	61.8	29.2	6.5	**2.5**
	2018			
NACIONAL	33.7	36.4	15.9	**14.1**
URBANA	30.0	37.5	17.1	**15.4**
RURAL	63.8	27.0	6.2	**3.1**
	2019			
NACIONAL	33.0	32.1	17.3	**17.7**
URBANA	29.7	32.7	18.3	**19.3**
RURAL	59.5	27.1	8.6	**4.8**

Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC)- Ministerio de Educación (2020)

En Matemática, también para el año 2019, si bien a nivel nacional el porcentaje de

estudiantes que alcanza un nivel satisfactorio es bajo (17,7%), en ámbito rural apenas cerca de 5 de cada 100 estudiantes (4,8%) alcanza un nivel satisfactorio en el desempeño de esta competencia, mientras que en ámbito urbano la proporción es mucho mayor (19,3%).

Se pone en evidencia una vez más las brechas en perjuicio de estudiantes que asisten a IE en ámbito rural.

En conclusión, se puede observar que los resultados en la mejora de los aprendizajes en los niveles de primaria y secundaria en las zonas rurales no alcanzan un nivel satisfactorio, razón por la cual cobra una mayor relevancia la presente propuesta, pues el objetivo final en la atracción de mejores docentes en plazas vacantes de difícil cobertura es revertir estos resultados en los estudiantes a nivel nacional.

Finalmente, para tener mejores docentes y atraer a los mejores talentos a la Carrera Pública Magisterial es clave fortalecer la formación inicial docente que se desarrolla sea en institutos y escuelas de formación docente de educación superior o en facultades o escuelas de educación de las universidades, por tal motivo, hemos incluido una disposición complementaria transitoria que declara en emergencia la formación inicial docente para que el Minedu junto a los Gobiernos Regionales y locales así como las instituciones de educación superior que brindan la carrera de Educación, tomen las acciones correspondientes para la mejora de la formación inicial y por ende, de la educación en el país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia del presente proyecto de ley trae como consecuencia la modificación de la Ley Nº 29944, Ley de Reforma Magisterial, ya que propone modificar los artículos 16ª y 42, así como incorporar una nueva disposición complementaria final.

Dichas modificaciones tienen impacto en este marco normativo general, pero también en el Decreto Supremo Nº 004-2013-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial. Por tanto, esta norma reglamentaria debe ajustarse al mandato legal que se pretende aprobar con la presente iniciativa legislativa.

Cabe resaltar que, los agregados que contiene esta fórmula normativa se ajustan a los principios constitucionales vinculados al interés superior del estudiante, como también a la calidad educativa. Además, esta propuesta supone la materialización de los principios que inspiran la reforma magisterial, principalmente aquellos enfocados en hacer más atractiva la carrera docente para los profesionales más talentosos y en dar mayores oportunidades de desarrollo docente.

Así las cosas, con el objetivo de que los cambios normativos puedan ser fácilmente

identificables, se presentan los siguientes cuadros comparativos que muestran por un lado la normativa vigente y por otro, el contenido del proyecto de ley:

LEY DE REFORMA MAGISTERIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
"Artículo 16-A. Atracción a la Carrera Pública Magisterial El Ministerio de Educación establece e implementa medidas de política para la atracción de talento docente a la Carrera Pública Magisterial.	**"Artículo 16-A. Atracción a la Carrera Pública Magisterial** El Ministerio de Educación establece e implementa medidas de política para la atracción de talento docente a la Carrera Pública Magisterial. **Para tal fin, el Ministerio de Educación crea Programas descentralizados de fortalecimiento del desempeño docente para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, de la siguiente manera:** **c) Creación del Programa de capacitación y acompañamiento para docentes noveles** **Los docentes con título pedagógico de Institutos Pedagógicos, Escuelas y Universidades, que se titularon en los últimos 3 años, podrán participar de un programa hasta por dos años consecutivos, organizado por los gobiernos regionales en coordinación con instituciones de educación superior licenciadas. La aprobación de dicho programa les brindará puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial.** **Aquellos docentes que participen del Programa y pertenezcan al tercio superior de su promoción sea de Institutos Pedagógico, Escuela o Universidad, obtendrá otro puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial.** **d) Creación del Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados** **Los docentes con título pedagógico de Institutos Pedagógicos, Escuelas y Universidades, que tienen la categoría de contratados, podrán participar de un programa hasta por dos años consecutivos, organizado por los gobiernos regionales en coordinación con instituciones de educación superior licenciadas. La**

	aprobación de dicho programa les brindará puntaje adicional en el Concurso de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial. **Estos programas se regirán por los lineamientos del Ministerio de Educación."**
"Artículo 42. Reconocimiento 42.1 El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, según corresponda, reconocen la conducta meritoria del profesor, así como su trayectoria y su excelencia profesional. 42.2 Los reconocimientos se otorgan a través de: (...) d) Otros que determine la autoridad correspondiente."	**"Artículo 42. Reconocimiento** 42.1 El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, según corresponda, reconocen la conducta meritoria del profesor, así como su trayectoria y su excelencia profesional. 42.2 Los reconocimientos se otorgan a través de: (...) **d) Mención honorífica por ganar concursos y otros reconocimientos similares. Aquellos docentes que resulten ganadores de las Palmas Magisteriales, el Concurso Nacional de Buenas Prácticas Docentes del Minedu, el Concurso Nacional de Proyectos de Innovación Educativa del FONDEP o de Concursos Nacionales o Internacionales que reconozcan la labor destacada del docente o que premien iniciativas educativas que impacten favorablemente en los estudiantes, siempre que tenga resolución ministerial de reconocimiento o felicitación, obtienen puntaje adicional para el Concurso Público de Ingreso a la Carrera Pública Magisterial y para el Concurso Público para el Ascenso de Escala de los Profesores de Educación Básica en la Carrera Pública Magisterial.** **e)** Otros que determine la autoridad correspondiente."
	VIGÉSIMA QUINTA. Programa para quienes ejercen la docencia en plazas complejas de difícil cobertura Se denomina plaza compleja de difícil cobertura a la unidad presupuestal, orgánica o eventual, asociada al cargo de profesor o directivo en una institución educativa, que reúne algunos de los siguientes factores de complejidad: VRAEM, frontera, rural, unidocente, multigrado e EIB; y que no son seleccionadas y por ende, no son cubiertas en los concursos de nombramiento.

	Los docentes que accedan a contratos en plazas complejas de difícil cobertura por un periodo mínimo de 3 años podrán lograr el nombramiento en esta plaza, siempre y cuando: Aprueben el Programa de capacitación, acompañamiento y especialización para docentes contratados, que sería equivalente a la Prueba Única Nacional. Aprueben la evaluación de desempeño durante tres años consecutivos, que sería equivalente a la etapa descentralizada. La desaprobación de esta evaluación origina la no renovación del contrato en dicha plaza para el año siguiente y la pérdida de la oportunidad de nombrarse a través de este mecanismo". Los docentes que accedan al nombramiento en plazas complejas de difícil cobertura, a partir del segundo año de nombrados, anualmente irán acumulando puntajes adicionales válidos para el Concurso de ascenso en la Carrera Pública Magisterial, que se realizará entre aquellos que presten servicios en estas zonas. A partir del quinto año de nombramiento en una plaza de difícil cobertura puede solicitar su reasignación de manera preferencial. Los docentes que trabajen en plazas complejas de difícil cobertura tendrán acceso a un calendario escolar flexible y un seguro de vida. Aquellos que no residan en el lugar de la plaza recibirán un bono de transporte e instalación de acuerdo con el costo de vida de cada zona.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación y entrada en vigencia del presente proyecto de ley tiene incidencia tanto a nivel social, por la repercusión en la calidad educativa que recibirán los estudiantes, como a nivel institucional, por la optimización de los recursos humanos que cuenta el magisterio. De tal manera, los beneficios son claros en tanto esta propuesta genera un incentivo que hace más atractiva la carrera pública magisterial dando oportunidad a los docentes a ocupar otros cargos en otras áreas de desempeño.

Por su parte, cabe resaltar que en la presente propuesta no se identifican costos adicionales ni una iniciativa de gastos, lo cual se encuentra proscrito por el artículo 79 de la Constitución. Por tanto, esta iniciativa legislativa no aumenta ni crea gastos públicos, sino por el contrario maximiza el correcto funcionamiento del magisterio en beneficio de la educación peruana.

IV. CONCORDANCIA DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene concordancia con la Política 12 del Acuerdo Nacional, relacionada con el acceso universal a una educación pública gratuita de calidad; y, en específico con el literal c) de dicha política que contempla lo siguiente: "El Estado (...) promoverá el fortalecimiento y la revaloración [sic] de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello" (...).