

TÉRMINOS DE REFERENCIA

“CONSULTORÍA: ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA HOJA DE RUTA PARA LA ATRACCIÓN DE DOCENTES JÓVENES A PLAZAS VULNERABLES”

1. Antecedentes

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó al Estado Peruano fortalecer la coordinación liderada por el Centro de Gobierno a través de la creación de una Oficina de Cumplimiento, basada en la experiencia en gerencia pública de países como Reino Unido, Estados Unidos y Chile para acelerar la implementación de políticas públicas con impacto en el ciudadano.

En ese contexto, el Estado Peruano mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la Presidencia de Consejo de Ministros, norma que establece como mandato de la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial - OCGIS, “brindar apoyo al Presidente del Consejo de Ministros en la coordinación, articulación, el seguimiento y la evaluación de las prioridades de Gobierno, así como identificar constantemente oportunidades para realizar proyectos de innovación en el sector”.

Asimismo, con Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, se establece la Política General de Gobierno al 2021. En coordinación con la Alta Dirección de PCM y Despacho Presidencial, se encarga a OCGIS el seguimiento y evaluación de las siguientes Prioridades de Gobierno:

- a) Salud infantil (antes Anemia infantil)
- b) Agua y Saneamiento
- c) Educación (antes Educación rural)
- d) Violencia Contra la Mujer (incorporada el 28 de agosto de 2018)
- e) Reconstrucción con Cambios.
- f) Inversiones (incorporada el 15 de octubre de 2018)

En ese sentido, la OCGIS, en el marco de sus competencias, implementó un modelo de seguimiento con enfoque de resultados centrado en el ciudadano que parte por establecer metas, objetivos e indicadores clave de desempeño, más una rutina de monitoreo de intervenciones estratégicas para cada una de las prioridades de Gobierno al 2021.

La OCGIS participa del proyecto: “Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión de los servicios a los ciudadanos y las empresas, a nivel nacional”, que se ejecuta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID. La OCGIS es ejecutora del medio fundamental 14 “se gestiona adecuadamente el cumplimiento de políticas prioritarias de Gobierno”, que a su vez forma parte del componente 4 “Mejores condiciones para la planificación y coordinación de los servicios”.

Dentro del referido componente, se encuentra la línea de acción 4.1.1.2 denominada “Herramientas de cumplimiento de objetivos prioritarios en las áreas priorizadas”, dentro de la cual es pertinente ubicar la presente consultoría, la misma que se orienta al cumplimiento de las metas y objetivos previstos por la OCGIS en el marco del Proyecto de inversión antes mencionado, lo cual se encuentra reflejado en las actividades proyectadas en el Plan Operativo Anual correspondiente al año 2020.

Los argumentos vertidos en los dos párrafos anteriores permiten concluir razonablemente que uno de los objetivos que persigue la gestión del cumplimiento de gobierno se encuentra asociada a la identificación de cuellos de botella en las políticas públicas y cierre de brechas en el plano social, lo cual se alcanza con una articulación horizontal entre las entidades de gobierno involucradas.

El componente de Atracción del Talento docente es abordado desde la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, cuyo artículo 16-A dispone que el Ministerio de Educación es la entidad encargada de implementar medidas de política para la atracción del talento a la Carrera Pública Magisterial (CPM).

Por otro lado, en el PESEM se menciona la atracción docente como parte del componente de calidad docente, considerada la principal variable para impulsar las variaciones en el aprendizaje de los estudiantes (Barber y Mourshed, 2008). En esa misma lógica, en dicho documento se menciona la importancia del componente de atracción docente en el Objetivo Estratégico Sectorial 3 (OES3): “Incrementar las competencias docentes para

el efectivo desarrollo de los procesos de enseñanza- aprendizaje". Este OES busca mejorar la calidad del servicio educativo que brindan los docentes, así como aportar a la revalorización de la carrera docente.

Recientemente, la atracción docente se ha incorporado en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 como una medida de política. Esta contempla como hito 1, la Implementación de un mecanismo para promover la carrera de educación y, como hito 2, la adopción de mecanismos de atracción e inserción de docentes jóvenes talentosos para su ingreso a la CPM, especialmente en zonas rurales.

Actualmente, el Perú tiene dificultades en atraer docentes mejor preparados a algunas escuelas. En el caso de contratación docente, a febrero 2019¹ había 26 627 plazas vacantes, de las cuales el 40% (10 650) eran rurales². Adicionalmente, existen 6 200 plazas del Concurso de Nombramiento 2019 que han sido ofertadas en dos o tres concursos, pero nunca han sido seleccionadas. Dichas plazas se concentran en los distritos con las tasas más altas de pobreza en el país, y terminan siendo asignadas a docentes contratados con puntajes muy por debajo de lo requerido en la Prueba Única Nacional (PUN) o en su defecto a profesionales y estudiantes de carreras no pedagógicas. Ello puede impactar negativamente los aprendizajes, especialmente para los estudiantes más vulnerables (Ayala y Sánchez, 2016; Marotta, 2018).

Diversos estudios muestran que en este tipo de plazas (rurales), entre los principales factores que generan costos a los docentes están las pocas oportunidades de formación y de ascenso, el aislamiento social y profesional, las condiciones precarias en infraestructura y de materiales, y las pocas oportunidades de conseguir ingresos adicionales para complementar el bajo salario docente (Masinire, 2012; Wallace y Boylan 2007; Mulkeen, 2005; Rosales y Mezarina, 2018; McKinsey, 2010; Painter, Haladyna y Hurwitz, 2007).

En muchos casos los incentivos monetarios y no monetarios pueden reducir el costo de oportunidad en los docentes de laborar en plazas rurales (Mulkeen, 2005). De acuerdo con la evidencia, una estructura de incentivos puede afectar las decisiones de los docentes de entrar o no a la carrera de Educación o a cambiar su comportamiento dentro del aula (Vega, 2005). Los programas de bono muestran efectos positivos para la atracción de docentes a instituciones educativas públicas con bajo rendimiento académico y/o pobreza extrema (Clotfelter, Glennie, Ladd y Vigdor, 2006).

Vega presenta distintos tipos de incentivos docentes, entre ellos: reconocimiento y prestigio, diferencial en salarios, estabilidad laboral, pensiones y beneficios, crecimiento profesional, adecuada infraestructura y materiales de enseñanza, motivaciones intrínsecas, así como la posibilidad de un desarrollo destacado (Vega 2005; 5).

Por otro lado, la Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) del año 2018, evidencia que el 75.4% de los docentes de II.EE. privadas y el 95.8% de docentes contratados en II.EE. públicas desearía nombrarse en el sector público. Asimismo, 71.2% de los docentes reporta que aceptaría trabajar en una I.E. rural con alguna necesidad de condiciones, siendo las principales un mayor salario (50%) y facilidades para movilizarse (31.1%). Si bien esta información es relevante, no permite profundizar en las características ni potenciales combinaciones de estrategias o incentivos necesarios para lograr atraer a docentes preparados a las plazas de ámbitos vulnerables, de modo que aseguren la calidad educativa en zonas de difícil acceso.

Por ello, a través de este estudio se pretende indagar sobre las condiciones que los docentes jóvenes consideran necesarias para ocupar una plaza en ámbitos vulnerables. La evidencia (Masineri, 2015) señala que la exposición de los estudiantes (como prácticas preprofesionales) a una experiencia laboral en zonas rurales permitió que confrontaran sus preconcepciones acerca de la docencia en este ámbito. Luego de la experiencia los estudiantes cambiaron sus nociones iniciales y varios manifestaron su deseo de postular a plazas rurales.

Por otro lado, de acuerdo con la información de Nexus, se aprecia que, a marzo del 2019, del total de plazas rurales de contrato, aquellas de ruralidad 1 estaban ocupadas en un 31% por jóvenes de 29 años a menos, mientras que solo 23.1% de estas plazas son ocupadas por mayores de 29 años. Lo mismo ocurre en ruralidad 2, donde el 23.9% de las plazas están ocupadas por docentes de 29 años o menos y el 17.5% por docentes mayores de 29 años. En el caso de las plazas rurales de nombramiento, el 22.5% de las plazas de ruralidad 1 están ocupadas por jóvenes de 29 años a menos, mientras que solo el 11% de estas plazas son ocupadas por mayores de 30 años; en ruralidad 2, el 17.7% de las plazas son ocupadas por docentes de 29 años o menos y

¹ Se ha realizado el corte a febrero 2019, teniendo en cuenta que a esta fecha se deberían haber cubierto las plazas en la etapa III, tramo I de acuerdo con lo establecido en la norma de contratación de dicho año.

² En el año 2018, se observaba una situación similar, del total de plazas programas en dicho año, el 5.4% (20,150) se encontraban vacantes a finales de febrero y el 50% de estas plazas eran rurales.

el 13.1% por docentes mayores de 29 años. Ello permitirá diseñar una estrategia integral para atraer docentes talentosos a dichas plazas que pueda ser implementada de manera gradual.

En consecuencia, resulta pertinente establecer una hoja de ruta que permita generar los incentivos necesarios para la atracción de docentes en zonas rurales o de difícil acceso. Ello, en definitiva contribuirá a mejorar los indicadores de contratación docente definidos en el Plan de Cumplimiento, por lo cual el presente servicio se encuentra alineado con los componentes del medio fundamental 14 “Se gestiona adecuadamente el cumplimiento de políticas prioritarias de gobierno”, según el cual, a la fecha de conclusión del Proyecto, se debe contar con aproximadamente seis (6) herramientas de gestión del cumplimiento, en el cual se evidencie la aplicación de la metodología delivery. Así, considerando que la metodología delivery es el principal instrumento para la proyección y ejecución de actividades orientadas al logro de los objetivos previstos, y que está compuesta por hojas de ruta, trayectorias y herramientas de evaluación, la presente consultoría busca dotar de una herramienta de gestión de cumplimiento al Ministerio de Educación, con el propósito de definir una estrategia que atraiga a los docentes jóvenes a la carrera docente en zonas vulnerables.

2. Objetivo General

Diseñar una hoja de ruta que detalle la estrategia de implementación progresiva para la atracción docente a plazas de nombramiento y contratación en ámbitos vulnerables, basada en un estudio exploratorio sobre las condiciones para atraer a docentes jóvenes a dichas plazas.

3. Objetivos Específicos

- Identificar las variables (contextuales, institucionales, entre otras) que generan que una plaza sea de difícil cobertura.
- Investigar sobre las condiciones que los docentes consideran necesarias para ocupar plazas de difícil cobertura.
- Sistematizar las opiniones de los estudiantes de la carrera de educación y docentes jóvenes respecto a las condiciones, incentivos u otros mecanismos que hagan factible que un profesional recién egresado y docentes jóvenes escojan la plaza en ámbitos vulnerables.
- Analizar y validar las estrategias propuestas por el equipo de Atracción Docente de la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) del Ministerio de Educación.
- Identificar potenciales estrategias (para atraer docentes jóvenes talentosos a plazas en ámbitos vulnerables) de experiencias exitosas internacionales o de la gestión privada.
- Proponer una priorización para establecer una potencial jerarquía de medios, componentes y la ruta para implementar de manera gradual la estrategia integral de atracción docente jóvenes a plazas vulnerables.

4. Características del estudio

Las fases del estudio serán: plan de trabajo, diseño metodológico de estudio, resultados del estudio exploratorio y la hoja de ruta.

Respecto a la hoja de ruta, producto del estudio, esta debe contener como mínimo lo siguiente:

1. Enunciar los componentes de la estrategia de implementación progresiva para la atracción docente a plazas vulnerables.
2. Describir de la organización del trabajo a ponerse en marcha como propuesta a la Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente (DIBRED) del Ministerio de Educación con los contenidos mínimos de recursos humanos, los contenidos de los componentes a desarrollar, así como los instrumentos y herramientas que deberán elaborarse, de ser el caso. (por ej. La elaboración de guías, lineamientos, normas, documentos de política, etc.).
3. Identificar las actividades específicas (por ej. conformación de un equipo técnico especial ad hoc, puesta en marcha de un piloto para validar los resultados y conclusiones del estudio, desarrollar un módulo de capacitación, etc.) que deben desarrollarse para la implementación de las recomendaciones resultantes del estudio.
4. Plantear un cronograma tentativo, con plazos y responsables para poner en marcha la estrategia de implementación.

En primer lugar, a partir de la información de estudios existentes³ e información secundaria, se identificarán a aquellas UGEL que cuentan con mayor cantidad de plazas de difícil cobertura con el fin de aplicar un enfoque territorial al estudio y que recoja las realidades de la diversidad sociocultural del país (se tomará como mínimo cinco regiones).

La fase principal consistiría en un estudio cualitativo exploratorio para determinar las condiciones mínimas que los docentes jóvenes consideran necesarias para ocupar plazas en ámbitos vulnerables. Asimismo, se realizarán estrategias cualitativas de recojo de información como grupos focales al siguiente público i) estudiantes de Educación de últimos ciclos de IESP, ii) estudiantes de Educación de últimos ciclos de universidades, iii) docentes contratados con edades entre 23 y 33 años de II.EE. públicas, y iv) docentes con edades entre 23 y 33 años de II.EE. privadas. De considerarlo necesario, la firma consultora podrá proponer otras metodologías de recolección de información. En estas estrategias, se deberán indagar como mínimo i) acerca de aquellas condiciones laborales que consideran mínimas para ocupar plazas vulnerables, ii) se validarán las estrategias propuestas por el equipo de Atracción Docente, aquellas propuestas por los estudiantes y docentes jóvenes y las experiencias internacionales exitosas o de gestión privada para atraerlos a dichas plazas y se recogerán potenciales acciones. A partir del análisis de información (sistematización de opiniones, validación de propuestas, experiencias exitosas, entre otros) se establecerán los medios, los componentes y la ruta para implementar de manera gradual la estrategia integral de atracción docente.

5. Actividades

Para el cumplimiento de los objetivos, la firma consultora deberá desarrollar las siguientes actividades:

- Reuniones de trabajo con la OCGIS-PCM y la DIBRED-MINEDU, las cuales se sostendrán de manera semanal, como mínimo, durante la etapa de diseño del estudio (producto 01) y quincenal, como mínimo, durante el resto de las etapas. Además, en la primera semana de la consultoría se sostendrá una reunión inicial de coordinación para la definición del diseño de investigación.
- Elaboración de un plan de trabajo, el cual debe incluir cuando menos lo siguiente:
 - Cronograma con el detalle de las actividades y las tareas por semana, especificando los plazos máximos para la ejecución de cada etapa. Dicho cronograma debe incluir las reuniones con la OCGIS-PCM y la DIBRED- MINEDU.
 - La conformación del equipo de trabajo, la organización, cargos, las funciones y responsabilidades de cada integrante.
 - Propuesta inicial de diseño de investigación, incluyendo la muestra de docentes e instancias de gestión educativa descentralizada (IGED).
- Revisión y análisis de literatura sobre el tema, así como de los documentos proporcionados por la DIBRED, la cual deberá sistematizar la información principal en una matriz de evidencia que incluya como mínimo nombre de autor (persona, grupo o institución), ciudad y/o país, año de publicación, nombre de la experiencia/estrategia/intervención, principales resultados o aspecto a considerar.
- Identificación y descripción de los factores que generan o caracterizan que una plaza sea de difícil cobertura.
- Identificación de las regiones con mayor cantidad de plazas vulnerables y, a partir de ello, muestra estratificada que permitan tener representación andina, amazónica y costeña, y de ámbitos rurales, urbanos y bilingües de docentes y estudiantes de Educación en un mínimo de cinco regiones.
- Elaboración de instrumentos de recolección de información (guías de grupos focales, entrevistas semiestructuradas, entre otros), de los ejes de indagación y del protocolo de aplicación.
- Elaboración de un plan para la validación de instrumentos.
- Validación de instrumentos con expertos, protocolos de aplicación, y realización de ajustes necesarios.
- Elaboración de un reporte del proceso de validación de instrumentos.
- Desarrollo del trabajo de campo y aplicación de instrumentos a estudiantes de IESP y universidades de Lima y regiones, así como a docentes jóvenes de instituciones educativas públicas y privadas de las regiones seleccionadas

³ Algunos de ellos son: a) Bertoni, E. et al (2020). El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo, b) Bertoni, E. et al (2020). Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe y c) Bertoni, E. et al (2019). Teacher's Preferences for Proximity and the Implications for Staffing Schools: Evidence from Peru.

- Elaboración de un reporte de trabajo de campo. El trabajo de campo deberá adaptarse a la actual coyuntura por el estado de emergencia sanitaria, priorizando el contacto virtual para la aplicación de los instrumentos.
- Análisis de resultados.
- Elaboración de las propuestas de estrategias identificadas. Cada propuesta de estrategia debería contener, como mínimo: objetivo, descripción, población objetivo debidamente detallada, componentes o actividades clave, metas de implementación por año, recursos necesarios (a nivel de personal) y presupuesto anual referencial.
- Elaboración de propuesta de la estrategia a partir del estudio exploratorio
- Elaboración de informe final que siga la estructura validada por DIBRED - MINEDU. Este debe incluir, como mínimo: resultados del estudio exploratorio, recomendaciones y la hoja de ruta para la atracción de docentes jóvenes al Sistema Educativo Público y a la Carrera Pública Magisterial, según los resultados obtenidos.
- Presentación del informe final la OCGIS-PCM, la DIBRED - MINEDU y otras direcciones que defina la DIBRED.
- Reuniones de presentación y retroalimentación de los productos con los equipos de OCGIS y DIBRED, que será presentado en el cronograma de trabajo. Estas reuniones son de carácter obligatorio y la firma consultora debe considerar las recomendaciones de las oficinas indicadas, para la mejora de los productos.

6. Productos y cronograma de entrega

La firma consultora deberá entregar los siguientes productos que servirán de base para el pago de la consultoría, cada producto deberá ser presentado a la contraparte para su análisis conjunto y validación:

Producto	Contenidos
Producto 1	Plan de trabajo, que incluya: descripción de las actividades a realizar, cronograma detallado, propuesta de diseño de investigación
Producto 2	Informe preliminar, que incluya: antecedentes, marco teórico, identificación y descripción de los factores que generan o caracterizan que una plaza sea de difícil cobertura, muestra estratificada, diseño de investigación final, elaboración de instrumentos de recolección de información, así como la propuesta para la validación de instrumentos y reporte de la validación.
Producto 3	Informe preliminar, que incluya: reporte del trabajo de campo, análisis preliminares (del trabajo de campo y de las experiencias/estrategias consultadas).
Producto 4	Informe final, que incluya: resumen ejecutivo, antecedentes, marco teórico, diseño de investigación final, reporte del trabajo de campo, hallazgos y resultados, conclusiones, recomendaciones y hoja de ruta para la atracción de docentes jóvenes al Sistema Educativo Público y la Carrera Pública Magisterial.

7. Plazo

La consultoría es a todo costo, tendrá una duración de ciento veinte (120) días calendario.