

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las brechas de implementación en la política de desarrollo docente en Perú. El  
Caso de la Reforma Magisterial (2012-2016)

Betty Alicia Rivera Caro

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Ricardo David Cuenca Pareja y María de los Ángeles Barrionuevo Mora

Quito, marzo de 2018

## **Dedicatoria**

A mis sobrinos y las dos mujeres que me acompañan: mi madre y hermana, y al recuerdo de mi abuela Meche (Q.E.P.D.), que me inspira y fortalece. A ellas, todo.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	IX
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	3
<b>Aspectos teóricos y metodológicos en el análisis de políticas públicas de fallas y brechas de implementación</b> .....	3
1.1. Planteamiento teórico .....	3
1.1.1. Justificación del problema de estudio y objetivos de la investigación .....	3
1.1.2. Formulación de la problemática principal .....	3
1.1.2.1. Formulación de la hipótesis.....	5
1.2. Marco analítico.....	8
1.2.1. Las fallas y brechas de implementación desde el análisis de las políticas públicas .....	8
1.2.2. La formulación, el diseño, la selección de instrumentos y la implementación como... procesos de políticas públicas .....	12
1.2.3. El enfoque neoinstitucionalista para el estudio de las fallas de implementación .....	15
1.2.4. Los tres órdenes de cambio de política de Hall .....	19
1.3. Metodología: Un mecanismo causal para la generación de fallas de implementación .....	20
1.3.1. Diseño metodológico: Process tracing basado en theory-testing.....	20
1.3.2. El uso de instrumentos de política como herramientas de análisis sobre las fallas de... implementación .....	23
<b>Capítulo 2</b> .....	27
<b>Brechas de implementación en política pública: el caso de la política docente en Perú .. (2012-2016)</b> .....	27
2.1. Discusión en torno al derecho a la educación y la calidad educativa y sus instrumentos de política de la Reforma Magisterial .....	27
2.2. La noción de meritocracia en la profesión docente .....	31
2.2.1. El camino hacia la meritocracia en la política docente en el Perú: La Ley de la CPM (2007-2011) y La Ley de la Reforma Magisterial (2012-2016).....	34
2.3. Instrumentos de la política de desarrollo docente: La Reforma Magisterial (2012-2016). .....	38
2.3.1. Instrumentos de Autoridad .....	42
2.3.2. Instrumentos de Organización.....	46

2.3.3. Instrumentos de Información.....	47
2.3.4. Instrumentos de Presupuesto .....	48
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>55</b>
<b>Mecanismo causal de la brecha de implementación de desarrollo docente en .....</b>	<b>55</b>
<b>Perú (2012-2016).....</b>	<b>55</b>
3.1. La brecha de implementación de la política de desarrollo docente.....	55
3.2. El mecanismo causal de la brecha de implementación de la política de desarrollo docente .....	66
3.2.1. Detonante: Cambios de segundo orden en la política de desarrollo docente .....	67
3.2.3. Segunda entidad. Cambio de autoridad en la política de desarrollo docente .....	79
3.2.4. Tercera entidad. Nuevos instrumentos de la política de desarrollo docente y el.....	87
sistema de calidad.....	87
<b>Conclusiones .....</b>	<b>102</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>106</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>116</b>
<b>Lista de referencias.....</b>	<b>119</b>

## Lista de figuras

Figura 1.1 Esquema de mecanismo causal .....	21
Figura 2.1 Tres generaciones de carreras docentes en América Latina.....	34
Figura 2.2 Presupuesto total de la Función Educación 2011-2016 (% del PBI).....	49
Figura 2.3 Presupuesto total de la Función Educación 2011-2016 (% sobre el total del ..... presupuesto público).....	49
Figura 2.4 Presupuesto total de la Función Educación 2011- 2016 (Millones de Nuevos..... Soles).....	49
Figura 2.5 Personal del Magisterio según condición.....	51
Figura 2.6 Clasificación programática del Gasto en Docentes Nombrados .....	51
Figura 3.1 Distribución de docentes por ISP por gestión y área geográfica.....	59
Figura 3.2 Evolución de la composición docente 2012-2015 .....	60
Figura 3.3 Distribución de docentes nombrados por escala magisterial 2012-2016 .....	61
Figura 3.4 Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en... matemáticas 2011-2015.....	63
Figura 3.5 Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en... comprensión lectora 2011-2015 .....	63
Figura 3.6 Evolución de logro de aprendizajes en Comprensión Lectora para el 2do ..... grado de primaria y su relación con otras variables .....	67
Figura 3.7 Mecanismo causal de fallas de implementación de política pública.....	67
Figura 3.8 Evolución de la Política de Desarrollo Docente en Perú (1984-2016).....	74
Figura 3.9 Organigrama del Ministerio de Educación (ROF 2012) .....	81
Figura 3.10 Organigrama del Ministerio de Educación (ROF 2015) .....	82
Figura 3.11 IESP en proceso de acreditación según tipo de evaluación.....	96
Figura 3.12 Universidades que han participación en procesos de evaluación de ..... acuerdo a tipo de evaluación .....	97
Figura 3.13 Distribución de ISP a nivel nacional por gestión y área geográfica.....	97

## Lista de tablas

Tabla 2.1 Bases legales sobre el magisterio peruano en medio siglo.....	37
Tabla 2.2 Instrumentos de política. Modelo NATO.....	40
Tabla 2.3 Gasto en Docentes Nombrados según Actividades del PELA .....	52
Tabla 2.4 Gasto en Docentes Nombrados por Departamento .....	53
Tabla 2.5 Gasto en Docentes Nombrados según Categoría Programática .....	54
Tabla 3.1 Distribución de la población docente por género, área de intervención,.....	57
gestión, nivel educativo y edad (ENDO 2014).....	57
Tabla 3.2 Distribución de la población docente por centro de formación inicial.....	58
Tabla 3.3 Evaluaciones docentes en el marco del Reforma Magisterial (2012-2016).....	100
Tabla 3.4 Mecanismo Causal “Theory-testing process tracing” de la brecha de.....	100
implementación de política pública de Reforma Magisterial.....	112

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Betty Alicia Rivera Caro, autora de la tesis titulada “Análisis de las brechas de implementación en la política de desarrollo docente en Perú. El Caso de la Reforma Magisterial (2012-2016)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2018



Betty Alicia Rivera Caro

## Resumen

La investigación que se presenta a continuación se inserta en el campo de análisis de las políticas públicas y busca explicar qué factores impulsan las brechas de implementación de la política pública de desarrollo docente para el periodo 2012-2016 en Perú. Para ello, se parte de una mirada neoinstitucionalista, desde la cual se abordará el proceso que lleva al diseño, seguido de la elección de instrumentos y su posterior implementación de la política.

A través del estudio, se busca presentar el camino hacia la institucionalización e instrumentalización de la política de desarrollo docente, como parte de un conglomerado de instituciones que dan lugar a la conformación de un sistema de acreditación de la calidad educativa, que tiene a la Ley de Reforma Magisterial como uno de sus componentes.

Por medio del análisis de los instrumentos de política, organizados a través del modelo NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización), se mostrará la consistencia y coherencia de los instrumentos del caso estudiado, desde el cual aproximarnos a los procesos de instrumentalización de la política como una variable explicativa que genera brechas de implementación.

Se empleará el *Causal Process Tracing (CPT)* como metodología que permita identificar mecanismos causales que expliquen los *outcomes*, apoyándose en el uso de instrumentos de política para caracterizar entidades empíricamente observables, que den cuenta de los mecanismos causales.

En suma, la investigación pretende discutir los procesos que guían la implementación de la política educativa hacia el logro de sus objetivos, siendo estudiada desde el campo de análisis de políticas públicas.



## **Agradecimientos**

En el camino recorrido hacia la realización de esta investigación, tuve la posibilidad de encontrar el apoyo de personas valiosas, a las que recuerdo con respeto y afecto. En esta tarea, rescato las reflexiones de cada uno de los docentes del Departamento de Asuntos Públicos en las diferentes materias que recibí como estudiante, a Betty Espinosa, que me acercó al estudio de la política educativa ecuatoriana, mientras fui su becaria, e Iván Narváez, quien me brindaría la confianza de abordar el tema del cual se desprende mi tesis. A Guillaume Fontaine mi asesor de tesis, por sus consejos y enseñanzas, además de su comprensión y apoyo en el último trayecto de la elaboración de la tesis.

La investigación que presento pudo realizarse por el estímulo de diferentes personas que orientaron mi ejercicio profesional al estudio de la política educativa. Por ello, agradezco a Natalia González, Carolina de Belaunde y Mariana Eguren del Instituto de Estudios Peruanos, con quienes trabajé por varios años, que me acercaron al mundo docente. De igual modo, agradezco a mis compañeros, cuya amistad trasciende el campo laboral, a Alan Silva, Alicia Quevedo, Mariana Montes, Juan José Rodríguez, con quienes tuve la oportunidad de intercambiar opiniones sobre el contexto educativo. Asimismo, a los funcionarios que amablemente me brindaron sus opiniones respecto a los cambios en la política educativa nacional en los últimos 10 años, entre ellos Jorge Arrunátegui, entonces jefe de la DIGEDD, Martina Wong de la Dirección de Formación Docente en Servicio (DIFODS), y Verónica Villarán de SINEACE, entre otros. También quisiera resaltar el apoyo de Ronald Garnelo, quien en el último tramo de la redacción de esta investigación y me brindó importantes recomendaciones y valiosos comentarios. También, me permito agradecer a Ricardo Cuenca por aceptar la lectoría de mi tesis y orientarme con sus reflexiones siempre pertinentes sobre el documento.

Por último, no quisiera dejar pasar la oportunidad de agradecer a mi familia, principalmente a mi madre y compañera, quien estuvo a mi lado en cada paso, en cada momento. A mi hermana y mi cuñado Tomás, así como a los amigos entrañables que me acompañaron en este proceso. A FLACSO Ecuador, institución que me acogió y brindó el espacio para pensar la educación, ampliar la mirada, reflexionar, intercambiar, construir y profundizar en un interés común por la investigación en políticas públicas.

## Introducción

El trabajo recoge la discusión teórica sobre las fallas y brechas de implementación en políticas públicas, en particular las investigaciones desarrolladas por Hood (1976), O'Toole (1984), y Grindle (2009), que la definen de acuerdo a la orientación de la acción pública. La investigación destaca el rol de las instituciones en tanto influyen en los procesos políticos y sociales que la configuran. Se parte del estudio de un caso de brecha de implementación por déficit, entendido como aquel que logra parcialmente los objetivos de las decisiones políticas que la promueven.

Orienta su atención hacia el análisis del diseño de la política y el proceso de institucionalización del desarrollo docente en Perú, realizada en el último quinquenio, por medio del análisis de la Ley de Reforma Magisterial, intentando explicar de qué manera las instituciones, los instrumentos de política y su implementación guían su desenvolvimiento generando un *outcome* de brecha de política.

El período de análisis seleccionado se enmarca entre los años 2012-2016, tiempo en el que se produjeron cambios en la configuración institucional y programática del sector educativo en el país a razón de la discusión internacional en torno a la noción de calidad educativa y su vínculo con la meritocracia. Estos cambios tienen su origen en las reformas neoliberales de la década de los noventa, toman nuevos visos con la Ley General de Educación, el 2003, y se visibilizan con la creación, el año 2012, de instituciones dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Educación, destinadas íntegramente al desarrollo docente en el marco de la Ley de Reforma Magisterial. Asimismo, se producirían reformas a diferentes niveles de la educación nacional, que comprendían la Reforma Universitaria del 2014, una nueva ley de Institutos Superiores Tecnológicos el 2016; así como la creación de un sistema de calidad educativa en Perú, que se configura desde el año 2006.

De acuerdo a los objetivos del estudio, se examinarán cuatro aspectos. Por un lado, el proceso de construcción de una visión de calidad que orienta a la actual política educativa peruana; segundo, la conformación institucional de la calidad dentro del sistema educativo; tercero, la promoción de una nueva generación de instrumentos de política y su articulación entre sí y; por último, mostrar de qué manera los cambios de segundo orden en el diseño de la política de desarrollo docente actual han afectado la institucionalidad del sistema educativo, no pudiendo

dar paso a la articulación de las políticas que competen al sector, lo que producirá la brecha de implementación de la política pública.

Para abordar cada uno de estos puntos, el texto está organizado en cuatro capítulos. En el capítulo 1, se desarrollan los aspectos teóricos del análisis de las fallas y brechas de implementación, seguido de los aspectos metodológicos relacionados al *Process tracing*, con el objetivo de elaborar un mecanismo causal que permita explicar las brechas de implementación, apoyándose del uso de instrumentos, además de los estudios sobre diseño de política, rescatando la perspectiva de Howlett.

El capítulo 2 presentará las principales reformas en políticas educativas en torno a la calidad y el desarrollo profesional docente, las discusiones a nivel internacional y cómo estas se posicionaron en el escenario local desde el periodo de transición democrática. Se analizarán las ideas programáticas asociadas al derecho a la calidad y meritocracia, que dan forma a los instrumentos de política educativa actuales. Asimismo, se presenta la tipología de instrumentos del método NATO a partir del cual construir el mecanismo causal.

En el capítulo 3, se presentan los componentes del mecanismo causal de una brecha o falla de política pública, a través de la metodología del *Process tracing*, como un método de investigación deductivo Bennett (2010), Collier (2011), Beach y Pedersen (2013). Este punto será complementado con un anexo metodológico (ver anexo 3.2.) donde se presentará una aproximación a la formalización de las inferencias causales identificadas en el *Process tracing*, empleando el razonamiento bayesiano.

Como último punto, se presentan las conclusiones a la luz de los capítulos anteriores, haciendo énfasis en la instrumentación e institucionalización de la política pública. Con ello se vincularán los criterios desde los cuales se diseñó la política y el proceso de institucionalización que llevaron a una desarticulación del mix de instrumentos, lo que generó una brecha de implementación. Al presentar cada uno de los elementos del mecanismo causal, su conceptualización, y operacionalización se espera demostrar que el cambio de segundo orden de la política de desarrollo docente, que antecedió la Reforma, Magisterial explica la brecha de implementación identificada.

## **Capítulo 1**

### **Aspectos teóricos y metodológicos en el análisis de políticas públicas de fallas y brechas de implementación**

#### **1.1. Planteamiento teórico**

##### **1.1.1 Justificación del problema de estudio y objetivos de la investigación**

El análisis de las fallas y brechas de implementación representa un tema de interés actual, en tanto existe una demanda por políticas públicas que optimicen los recursos que el Estado invierte para resolver los problemas públicos que aquejan a la sociedad, haciendo una revisión de los enfoques empleados, las alternativas desarrolladas y las respuestas de políticas elaboradas para tal fin.

La discusión académica en torno a las fallas y brechas de implementación forma parte del análisis de la efectividad de la política pública. En ella, se revaloriza la implementación al ser esta la etapa donde se concretan las decisiones políticas. Por tal razón, su estudio pretende identificar los factores y elementos condicionantes, que obstaculizan o viabilizan resultados efectivos de las políticas públicas.

En ese sentido, la investigación parte del análisis del proceso de implementación, en tanto permite evaluar el pasado, hacer ajustes en el presente y proponer políticas a futuro (Mintrom y William 2013).

##### **1.1.2. Formulación de la problemática principal**

El estudio de las fallas y brechas de implementación constituyen una entrada para el análisis de las políticas públicas, que en un periodo inicial privilegió la discusión en torno a la formulación de las políticas y la toma de decisiones; y, en una etapa más reciente, al que se adscribe la investigación, busca presentar explicaciones causales que vinculen la formulación, el diseño y la elección de instrumentos con la implementación de la política pública.

La formulación de política es entendida como una alternativa o curso de acción ante un problema de demanda social (Howlett 2009). Contiene una serie de características en cuyo proceso intervienen una diversidad de actores e instituciones, siendo desarrollada en etapas. Denota disputa y confrontación entre las propuestas formuladas, y afecta la definición del problema a tratar, lo que sugiere un proceso difuso y desarticulado (Howlett 2009). En ese

sentido, la elección de las estrategias e instrumentos, que en ocasiones encierra criterios que difieren de su efectividad, complejiza el proceso (Bresser y Toole 2005). No obstante, los actores políticos establecen mecanismos que les permitan alcanzar consensos con miras a brindar soluciones políticamente aceptables y administrativamente factibles (Howlett 2009).

Las investigaciones más recientes sobre implementación evidencian un renovado interés que lo vincula con el proceso de formulación. Existen tres generaciones de estudios que han abordado la problemática de la implementación: *top-down*, *bottom-up* y la perspectiva híbrida.

El presente trabajo, se basa en los postulados de Richard Elmore y Richard Matland que, en el marco de la perspectiva híbrida, destacan la acción operativa de la implementación, que pone en práctica las decisiones políticas desarrolladas durante la formulación; además del rol desempeñado por los actores durante los procesos de definición de objetivos y de implementación de la política.

Para su análisis, la implementación contempla tres condiciones: las decisiones políticas y su legitimidad, los recursos empleados y las capacidades de su ejecución (Jann y Wegrich 2007). Partiendo de esto, la investigación identificará las brechas de implementación en su relación causal con el proceso de formulación y diseño de política (Elmore 2000a); incorporará el nivel estructural expresado en los contextos institucionales y políticos bajo los cuales se desarrollan ambas etapas, y rescatará la interacción de los actores a nivel de organizaciones (Matland 1995).

En lo que respecta a la investigación, se partirá de la noción de brecha de implementación, entendida como las diferencias entre lo que se ha decidido hacer y lo que realmente se hace. Estas no siempre tienen connotaciones negativas, por lo que su análisis deberá considerar el alcance de la política, y podrá clasificarse en tres tipos de brechas de implementación: por desplazamiento, déficit o por consecuencias no intencionadas. Las brechas por desplazamiento se refieren a todo aquello que se propone lograr en la política, pero que termina haciéndose otra. Las de déficit representan a las acciones inacabadas, pero que no se alejan a lo proyectado inicialmente; y por último, las de consecuencias no intencionadas, que muestran divergencia entre lo planificado y lo logrado, a razón de la confluencia de factores de difícil previsión, que pueden incluir las tipologías anteriores.

La implementación representa un punto de quiebre entre lo que se espera de la política y los resultados que se obtienen. El engranaje entre la formulación y la implementación se evidencia en los instrumentos de política empleados, en donde es posible hallar incoherencias entre ambos procesos. De modo que el análisis de las brechas de implementación no solo se muestra a través de los objetivos trazados y no alcanzados, implica además la falta de coherencia y la obtención de resultados no esperados entre formulación e implementación. A esto, la literatura define como *implementation gap*.

Al hablar de *implementation gap*, se analiza la efectividad de la implementación, donde la acción no responde a una racionalidad pura de las decisiones de política que apunta al logro de objetivos, sino que se centra en la dinámica de poder y autoridad desplegadas durante implementación, en particular en lo referente a los recursos e intereses que subyacen al proceso. En ese sentido, Mayntz en 1983 refería que durante la implementación, se generan dinámicas que propician relaciones de acuerdo y de conflicto, que dan espacio a desajustes entre las intenciones y la realidad (Mégie 2009). Este presupuesto podría explicar por qué un mal diseño de los instrumentos de política, en la etapa de formulación, genera fallas o brechas de implementación.

Su estudio requiere el seguimiento de los procesos de surgimiento y definición de los objetivos de la política, para efectivamente afirmar o descartar si el mal diseño de instrumentos propicia las brechas de implementación, se realiza un análisis a través de las organizaciones y programas, de los cuales se rescatará la influencia de las normas que acompañan a las instituciones, que afectan a los actores modelando su acciones, y que puede impactar en el desenvolvimiento de la política (March y Olsen 1995).

En ese sentido, se adscribe a una problemática neoinstitucional al considerar que las fallas y brechas de implementación derivan de problemas institucionales, considerando a los instrumentos como instituciones que organizan y estructuran el proceso político (Lascombes y Le Galès 2007).

#### **1.1.2.1. Formulación de la hipótesis**

El proceso que envuelve la política pública constituye una espiral dinámica en constante retroalimentación, en oposición a lo referido por Laswell y Jones, que la consideraban como una secuencia de fases y etapas cerradas. Por tal motivo, la investigación parte de la revisión

teórica sobre implementación en su relación con el proceso de política, con lo cual se busca contribuir a la discusión iniciada en la década del 70. Se rescatan los aportes de los estudios clásicos de Pressman y Wildavsky, Sabatier y Mazmanian, Lipsky y Hjern, Elmore, Matland y Grindle.

Se identifican tres líneas de investigación que abordan la problemática de las fallas de implementación: *top-down*, *bottom-up* y la perspectiva híbrida. Cada una de ellas ha complejizado la discusión centrandolo en el análisis en la gestión pública, la acción y rol de los actores, así como la importancia del contexto, en el cual se desenvuelven las políticas públicas.

La investigación pretende concentrarse en la discusión sobre las brechas que afectan la implementación de las políticas, a partir del estudio de la factibilidad de la implementación del diseño de la política. Se desarrollará por medio del análisis de los instrumentos de política, en términos de eficiencia y eficacia, así como de coherencia y correspondencia entre los objetivos trazados y los resultados obtenidos, y los situará en el contexto estructural que afectan las políticas. El análisis se centrará en dos procesos básicos interconectados: la formulación y la implementación, de tal manera que si una política evidencia brechas, se deberá a problemas en uno o ambos procesos.

Se apoya en lo señalado por Howlett (2009), quien refiere que en la etapa de diseño y formulación, se gestan las limitaciones que posteriormente afectarán las acciones emprendidas por el Estado durante la implementación de la política, donde no solo el logro de los objetivos, sino también los procedimientos expresados a través de las herramientas e instrumentos serán determinantes, entendiendo a los instrumentos como los medios o dispositivos usados por el gobierno para la aplicación de las políticas.

De otro lado, siguiendo a Elmore (2000a) para el análisis de las fallas y brechas de implementación, deberá considerarse cuatro ejes (principios, distribución del poder, toma de decisiones y proceso) presentados bajo cuatro modelos organizacionales, los cuales permitirán establecer las variables o elementos que afectan la implementación y generan tipologías de fallas. Estos modelos son los siguientes: el de administración de sistema y proceso burocrático, el de desarrollo y organización; y el de conflicto y la negociación. Las dos primeras dos categorías alertan la generación de fallas de implementación a razón de manejos

administrativos, mientras que la tercera presenta una discusión entre autonomía y consensos en la aplicación de decisiones políticas, mientras que en el modelo del conflicto y negociación nos muestra la pugna desatada por el poder y el control de los recursos, donde la toma de decisiones se basa en una negociación interna y externa en torno a las preferencias y recursos de los actores, donde las fallas de implementación se producen como consecuencia de la diversidad de propósitos que muestran los actores que toman parte del proceso.

Por otro lado, Matland complementa la propuesta de Elmore incorporando el contexto como variable de análisis al considerarlo un elemento crucial, ya que busca aproximarse a las condiciones estructurales que influyen en los resultados de la política. Establece una tipología de políticas en función de dos características: la ambigüedad y el conflicto, presentados en los planes de diseño de políticas que responden a los deseos expresados por una organización de legitimación, ya sea un legislador, un agente judicial o un órgano ejecutivo (Matland 1995, 154). Lo expresado por Matland establece la relación entre autoridad y diseño de política como variables de análisis. Defiende la importancia del conflicto al no existir una racionalidad única que sirva de nexo para las acciones desarrolladas durante los procesos de formulación y de implementación. Razón por la cual encontramos actores con diferentes perspectivas, soluciones e intereses en relación al problema abordado. Esto genera divergencias respecto a los objetivos que se establecen en la formulación, que hace necesario el consenso (en un contexto de ambigüedad debido a la discrecionalidad de las interpretaciones políticas de los actores) entre la autoridad y las organizaciones participantes que permitan traducir los objetivos en acciones específicas durante la implementación. Apoyándose en la densidad alta o baja de las categorías de conflicto y ambigüedad, Matland presenta cuatro tipos de implementación: administrativa, política, experimental y simbólica.

En función de los resultados que arroja la política pública, existe una tipología de brechas de implementación: por desplazamiento, déficit y por consecuencias no intencionadas. Al referirnos a las brechas por desplazamiento, nos referimos a todo aquello que se propone la política, pero termina por desarrollar otra; la de déficit representa las acciones inacabadas, pero que no se alejan de lo proyectado inicialmente; y por último, las consecuencias no intencionadas que muestran divergencias entre lo planificado y lo previsto, a razón de la confluencia de factores de difícil previsión, en la cual es posible hallar las dos anteriores.



Por todo lo mencionado, la hipótesis principal considera al diseño de la política como determinante para la generación de brechas de implementación, mientras que la implementación en sí misma, como acción administrativa, no es concluyente, puesto que es una etapa pasible a ajustes y adaptaciones, pero visibiliza en su trayectoria las incoherencias entre lo que se espera lograr y lo que finalmente se ejecuta. Por ello, para identificar las brechas, se apelará a un análisis de *implementation gap*, que vincule la etapa de formulación y la implementación. Se buscará comprobar que el conflicto y la negociación en el manejo del poder y los recursos entre los actores participantes de la política pública tanto en el momento de su formulación como en el de su implementación afectan las decisiones políticas expresadas en objetivos y lineamientos, lo que sumado al contexto institucional redefine el alcance de los objetivos trazados de la política pública estudiada.

En relación a lo antes señalado, el estudio propone como hipótesis secundarias:

1. Las brechas de implementación de las políticas se debe a una no correspondencia entre los instrumentos y los objetivos de la política.
2. La combinación desarticulada de los instrumentos de política genera vacíos en la implementación de la política. Ello desestabiliza las instituciones que la implementan, lo que genera una brecha en el resultado de la política pública.

Para finalizar, el estudio busca responder a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿El diseño de la política condiciona la factibilidad de la implementación y los resultados efectivos de la política pública?
2. ¿En qué medida el contexto institucional y la distribución del poder expresado a través del conflicto y la negociación son determinantes para la generación de fallas de implementación?

## **1.2. Marco analítico**

### **1.2.1. Las fallas y brechas de implementación desde el análisis de las políticas públicas**

El marco referencial empleado para el estudio concibe la política pública como "un curso intencional de la acción seguida de un actor o grupo de actores para hacer frente a un problema o asunto de interés... Las políticas públicas son las políticas desarrolladas por los organismos gubernamentales y los funcionarios" (Hill y Hupe 2002, 5).

En el análisis de políticas públicas, los estudios sobre implementación o puesta en marcha son abordados indistintamente por los autores bajo los términos de falla, fracaso o brecha, lo cual

genera discusiones respecto al uso de estos términos. Se distinguen en función al alcance de la política, identificándose dos posturas: Una que la analiza a partir de los resultados de la política, y otra que la aborda como parte de un proceso de continua retroalimentación. En ese sentido, Ham y Hill (1984), de acuerdo a la primera postura, refieren como fallas de implementación cuando no se logran los objetivos trazados en la formulación de la política, ya sea en términos sociales, económicos como políticos.

Siguiendo la definición de política pública de Hill y Hupe (2002), la implementación operativiza las acciones configuradas a partir de las decisiones políticas, que a su vez son desarrolladas con base en las ideas que promueven estas decisiones. Ello no descarta la posibilidad de que las acciones públicas se ajusten durante el proceso y respondan a decisiones posteriores.

Los estudios sobre implementación pueden comprenderse en tres etapas o generaciones. La primera de ellas es denominada modelo *top-down*, con sus propuestas de “administración perfecta”, donde el énfasis recae en el control jerárquico. En segundo lugar, la mirada *bottom-up* concentra su atención en los niveles más bajos de la cadena política, cuestionando la mirada *top-down*, rescatando a los actores de acuerdo a su nivel de influencia y decisión en tanto la política los incluya. Por último, el modelo híbrido o de carácter evolutivo sintetiza los aportes de las generaciones anteriores (Younis y Davidson 1990).

Los estudios pioneros en implementación fueron desarrollados por Pressman y Wildavsky. Luego, se sumarían los trabajos de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, Ham y Hill, Hood, Donald Van Meter y Carivan Horn y Jann y Wegrich. Esta generación concibió el análisis desde la noción del ciclo de la política desarrollado por Jones, a razón de su capacidad para organizar y sistematizar la información sobre las políticas públicas (Jann y Wegrich 2007). Le asignó al aspecto normativo el peso del éxito o fracaso de la política. Por lo mismo, valoraban la centralidad de la gestión pública como causa de las fallas de implementación.

Sobre la definición de implementación, Pressmann y Wildavsky la presentaban como un curso de acción, “un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman y Wildasky 1998, 55), mientras que Jann y Wegrich (2007), como la etapa comprendida entre el establecimiento de una intención para una acción y el resultado de la estrategia empleada.

De acuerdo a sus lineamientos, esta perspectiva es criticada por su visión normativa centrada en los procesos administrativos de la implementación, omitiendo los procesos previos al establecimiento de objetivos y registro de ley. Del mismo modo, ya que dejan a un lado la participación de actores no estatales. Estos cuestionamientos limitan su análisis, dejando a un lado la complejidad del escenario social y político, dado que la implementación involucra procesos de negociación, juegos de poder y toma de decisiones, donde las arenas políticas en las que se desarrolla incluye actores privados y de la sociedad civil, y no solo actores estatales (Matland 1995).

Los cuestionamientos a la mirada *top-down* impulsaron la aparición de una nueva generación de investigaciones sobre implementación bajo la denominación de perspectiva *bottom-up*. Esta se caracteriza por interesarse en el comportamiento de los actores, incorporando criterios de efectividad en la implementación de las políticas públicas.

De este modelo, destacan los trabajos desarrollados por Williams (citado por Younis y Davidson 1990), Weatherley, Michael Lipsky y Benry Hjern, quienes advertían que las fallas de implementación de las políticas se producen a consecuencia de malas ideas o porque las buenas ideas eran mal ejecutadas, por lo que adjudican con ello mayor importancia a la etapa de formulación y diseño.

La discusión actual sobre las fallas de implementación implica dos consideraciones: el enfoque y el alcance. Por enfoque se entiende la perspectiva empleada (*top-down*, *bottom-up* o híbrida), mientras que el alcance hace referencia a los *outputs* y *outcomes* de la política. De acuerdo a estos dos elementos, se orienta la elección de las variables explicativas. El enfoque *top-down* privilegia el análisis de acuerdo a los *outputs* (salidas), relacionando las fallas de implementación con el no logro de los objetivos y resaltando la parte administrativa del proceso. De otro lado, los *outcomes* (resultados) son empleados por la perspectiva *bottom-up* e híbrida. Bajo la perspectiva *bottom-up*, el análisis desde los resultados posibilita la incorporación en el análisis de una diversidad de factores que obstaculicen la concreción de los objetivos. Se profundiza en el proceso de adaptación de la política, por lo que aborda la coherencia entre los objetivos, intereses, estrategias, acciones, factores contextuales que afectan las entidades sectoriales y los órganos rectores de la política; mientras que, en la perspectiva híbrida, el análisis a partir de los resultados permite una entrada tanto al logro de los objetivos como a los efectos del contexto que estos tienen en la población beneficiada por

la política.

Con esas herramientas, se han elaborado una tipología de las fallas de implementación: Por desplazamiento, por déficit o por consecuencias no esperadas (resultados). Recientemente, a los aportes de los enfoques *bottom-up*, autores como Richard Matland (1995) y Richard Elmore (2000) han sumado elementos que han enriquecido el análisis sobre la implementación y las fallas de la política.

Matland (1995) incorpora el análisis de la estructura, dando importancia al contexto de la implementación, y considerando a la autoridad y los planes de diseño como las variables principales con las cuales explicar las fallas de implementación. En base a ellas, desarrolla una tipología de implementación acorde a su intensidad y basadas en dos características: ambigüedad y conflicto, las cuales generan cuatro formas de implementación: administrativa, política, experimental y simbólica.

Justifica su propuesta basándose en la hipótesis de que no existe racionalidad que conecte los procesos de formulación e implementación, puesto que las decisiones políticas que se definen durante la formulación se discuten en función de diferentes perspectivas del problema, diversidad de intereses de los actores, y ante diferentes soluciones planteadas, donde la determinación de los objetivos de la política se sustentan en dos criterios de análisis: autoridad y ambigüedad.

Por su parte, Richard Elmore (2000) refuerza lo dicho por Matland al vincular la formulación con la implementación, haciendo énfasis en la formulación, desarrollando un enfoque que emplee dos entradas sobre el diseño de la política: *forward mapping* y el *backward mapping*. En el diseño prospectivo o *forward mapping*, se parte de los objetivos para analizar los resultados; mientras que con el diseño retrospectivo (*backward mapping*), se parte del acercamiento al problema al considerar que tienen una mayor influencia en su tratamiento, siendo un momento anterior a la definición de los objetivos.

Asimismo, Elmore, partiendo de cuatro ejes (principios, distribución del poder, toma de decisiones y proceso), ordena cuatro modelos organizacionales, los cuales son utilizados para una mejor comprensión del proceso de implementación. A partir de este análisis, es posible establecer las variables o elementos que explican las fallas de implementación en cada

modelo. Incluyen los modelos de administración de sistema de proceso burocrático, el de desarrollo y organización, y el de conflicto y la negociación.

### **1.2.2. La formulación, el diseño, la selección de instrumentos y la implementación como procesos de políticas públicas**

Los estudios sobre el diseño y los instrumentos de política toman relevancia para el análisis de las fallas de implementación a partir de los años 80 con la perspectiva *bottom-up*, y se consolidan en los trabajos realizados desde la década del 90 bajo la perspectiva híbrida. En ellos, se introduce el diseño y los instrumentos de política en el análisis de la implementación. Esto se produce a razón del cuestionamiento a las investigaciones que empleaban como técnicas de intervención social las herramientas del gobierno.

Esta discusión llevó a la búsqueda de diseños que permitan agrupar las herramientas de gobierno, lo que introdujo la noción de coherencia y consistencia en la combinación de los instrumentos respecto a los objetivos de la política, dado que la implementación no puede prescindir de una selección de instrumentos (Howlett 2009). Entre los autores que destacan por este aporte, encontramos a R. Elmore, R. Matland, M. Howlett, siendo este último el mayor de sus exponentes.

La importancia de estudiar los procesos de implementación con base en los instrumentos de política responde al interés por mejorar los procesos que envuelven las políticas públicas, brindando los criterios necesarios para una oportuna y adecuada elección (Howlett 2009). La formulación de una política deviene de la identificación de un problema que se traduce en una posible alternativa para resolver las necesidades sociales. En ese sentido, el diseño de las políticas se define como “el esfuerzo de desarrollar más o menos sistemáticamente políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación de conocimiento acerca de los medios de las políticas ganados mediante la experiencia, y la razón, al desarrollo y la aplicación de cursos de acción que tengan altas probabilidades de éxito en el logro de sus metas o aspiraciones dentro de contextos específicos de política” (Howlett 2011, 22).

Durante el proceso de diseño y formulación, se deberá determinar las posibilidades y limitaciones de la acción pública del Estado, que permitan la puesta en marcha de la propuesta de política, considerando las herramientas o instrumentos con los que cuenta el aparato estatal. Entendiendo a los instrumentos como los medios o dispositivos usados por el

gobierno para la aplicación de las políticas (Howlett 2009), que pueden clasificarse como sustantivas o procedimentales, de acuerdo con la naturaleza de sus objetivos y fines. (Howlett, Kim y Weaver 2006).

No obstante, debido a la diversidad de actores e instituciones participantes, intereses, propuestas de solución, imprecisiones y ambigüedades en la definición del problema, falta de consenso y conflicto, la formulación de la política, como refiere Howlett (2009), puede resultar un proceso difuso y desarticulado.

El diseño de políticas envuelve tres aspectos fundamentales de las políticas públicas: “entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno” (Howlett 2011, 139).

La elección de los instrumentos y su capacidad para responder a los problemas públicos dependerá de las particularidades del gobierno, los subsistemas involucrados y las ideas de los actores que emplean esa herramienta en el marco de la implementación (Howlett 2009).

Esto asigna a la formulación de política un rol crucial en tanto deberá equiparar el potencial de los instrumentos con el problema de política tratado, pese a la existencia de una diversidad de intereses particulares y colectivos por parte de los actores que participan en el diseño. Para abordar tal complejidad, habrá que considerar del proceso de formulación para la elección de instrumentos: la viabilidad técnica y política, la naturaleza y contexto del problema y las ideas acerca de las acciones gubernamentales apropiadas (Howlett 2009).

Si partimos de lo dicho por Howlett, al definir a un instrumento de política como las herramientas o técnicas que emplea el gobierno para lograr una meta de política, pudiendo existir una multiplicidad de metas y problemas públicos por resolver, y que por lo mismo demanden disposiciones complicadas de las instituciones y los instrumentos para dirigir el tema de política, se hace necesario abordar esta complejidad en relación a la interacción de las metas de política, los gobiernos y los sectores gubernamentales, presentados a través de la naturaleza de la elección de las herramientas de política y los instrumentos, con particular atención a los procesos de formulación de política donde se desarrollaron tales diseños, y la

manera en la cual las elecciones de la herramienta y los diseños de política evolucionan con el paso del tiempo (Del Rio y Howlett 2013).

En 1986, Christopher Hood presenta una tipología de instrumentos: sustantivos y procesales. Por instrumentos sustantivos, señala a todos aquellos que afectan los resultados de la política, y permiten monitorear los recursos expresados en bienes y servicios; mientras que los procedimentales, son aquellos que buscan afectar los procesos y por esa vía incidir en los resultados. Asimismo, desarrolla un modelo de análisis de instrumentos empleando cuatro categorías denominado NATO por sus siglas: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (Howlett 2009). Por modalidad, se encuentran los instrumentos que implican el uso de información; los de autoridad, relacionados con aspectos normativos; del tesoro, aquellos vinculados con sistema de recaudaciones de recursos financieros, y la categoría de organización, relacionados con la estructura de las instituciones. El mix de instrumentos de tipo sustancial o procedimental permitirá combinar y equilibrar las ventajas y desventajas de cada una de ellas en relación al conjunto de instrumentos empleados en la política analizada (Howlett y Giest 2013).

Con ello, se complejiza la mirada tradicional de los instrumentos vistas como herramientas de gestión, al identificar no solo el despliegue de recursos y las combinaciones de instrumentos empleados por los gobiernos para la implementación de la política, sino que además se analizará su relación y dinámica en función a dos criterios presentes en el análisis del mix de instrumentos: la consistencia y la coherencia (Howlett y Rayner 2007).

Esta tipología de instrumentos, aunque se enfoca en el diseño, permite afinar la mirada respecto a la relación entre los objetivos de la política y los medios de implementación. Por ello, Howlett (2009) sugiere seleccionar los instrumentos centrándose en los actores, instituciones e ideas con los que los ejecutores y/o implementadores de políticas trabajan.

Al respecto, el aporte de Howlett se posiciona en el debate que suscita el uso de la tipología de instrumentos y el modelo NATO, en tanto permitan generar conocimiento general y estable en el tiempo sobre políticas públicas.

Asimismo, el estudio de los instrumentos de política se adscriben a una problemática neo institucional al considerar que las fallas de implementación derivan de problemas

institucionales, considerando a los instrumentos como instituciones que organizan y estructuran el proceso político (Lascombes y Le Galès 2007). Por su parte, Landre y Varone (2005) otorgan peso al rol de las instituciones sobre la elección de los instrumentos de política, identificando una relación de dependencia respecto al contexto institucional donde los actores se desempeñan (Howlett 2009).

### **1.2.3. El enfoque neoinstitucionalista para el estudio de las fallas de implementación**

El estudio de la evolución de las políticas públicas ha sido el soporte para el desarrollo del campo del análisis de políticas. Para abordarlo, existe una diversidad de paradigmas, entre ellos el neoinstitucionalista, por medio del cual se explica la importancia de las instituciones en los procesos sociales, económicos y políticos, y su influencia en las ideas e intereses que intervienen en el desenvolvimiento de la política pública (Fontaine 2015d).

En ese sentido, “la relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no solo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos, y naturalmente, los procesos de socialización, participación e interacción social y política” (Rivas Leone 2003).

Con el neoinstitucionalismo se renueva el interés por el estudio de las instituciones en donde confluyen los estudios sobre pensamiento institucional, los procesos sociales y políticos, y es abordado por diferentes disciplinas.

[...] el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales (Moran 1998. Citado en Rivas Leone 2003).

Supera la visión del institucionalismo clásico, cuya preocupación estaba orientada hacia las instituciones formales y su buen funcionamiento, y con estudios sobre gobernabilidad democrática. Mientras que, el neoinstitucionalismo se interesa por las interacciones entre instituciones y los actores individuales y colectivos. Trabaja con la noción de instituciones formales y añade el concepto de instituciones informales.

El institucionalismo clásico partía del análisis de las estructuras de gobierno (como los



sistemas electorales, sistemas políticos, administraciones públicas, poderes judiciales, etc.) y la gobernanza. Si bien introdujo una nueva dimensión a las estructuras de gobierno expresadas en niveles sub y supranacionales, así como la intervención de actores no estatales sociales y económicos en el proceso político, mostró limitaciones para analizar la complejidad de las políticas públicas. Ante esto, el neoinstitucionalismo presenta explicaciones sistémicas sobre la racionalidad, el procedimiento, los objetivos y fines de los actores y los costos de transacción de sus acciones y decisiones; donde las instituciones representan un producto de la realidad y a su vez influyen, según lo señalan March y Olsen, en el comportamiento y la trayectoria de las elecciones individuales de los actores.

Estudios clásicos sobre la acción del Estado, como el de Weber (1978), hablaban sobre la competencia política dentro de las organizaciones y la burocracia, haciendo extensivo el análisis a las instituciones políticas, donde las organizaciones se ajustaban a las reglas, y hacían que sus miembros adquirieran comportamientos rutinarios y promovieran acciones estandarizadas respecto a sus funciones y atribuciones, sin que mediaran criterios individuales. Estas reglas podrían imponerse mediante coerción directa o a través de la autoridad política.

Bajo este razonamiento, se descartaba la capacidad reflexiva de los individuos en términos de funciones y reglas, en donde desempeñaban acciones obligatorias. Señalando que los actores (burocracia) no basaban sus acciones en cálculos racionales de las consecuencias de sus actos, sino que partían de reglas de apropiación, que las entendían como las acciones pertinentes que un individuo debía realizar bajo una lógica de lo obligatorio, en las instituciones políticas y sociales (Geertz 1980, Lundquist 1988. Citado en March y Olsen 2010).

En 1988, MacYntire, al hablar de la contraposición entre las reglas de apropiación asociada a la lógica de lo obligatorio (acción obligatoria) y la lógica de la consecuencia (acción anticipatoria), daría sustento a la incorporación de la noción de instituciones informales de las que nos hablan March y Olsen.

Las rutinas no son meras elecciones racionales, puesto que incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individual y colectivo, que limitan así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos en el proceso de política (Hall 1968, Van Maanen 1973).

Por lo mismo, uno de los aportes del neoinstitucionalismo es definir una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales, sin dejar de lado las asimetrías de poder entre individuos e instituciones, con la intención de trascender a la visión tradicional del institucionalismo clásico incorporado en el análisis de la influencia de las ideas y los intereses de los actores en los resultados políticos, que se materializan en órdenes de cambio político a los que hace referencia Hall (1993).

Para realizar un análisis de las políticas públicas, el neoinstitucionalismo se basa en la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Aborda a las instituciones como variables independientes. Se apoya de la mirada de la disciplina histórica, sociológica y económica, de los cuales emergen enfoques neoinstitucionales que encierran particularidades entre sí (Hall y Taylor 1996).

Estos enfoques corresponden a los tres neoinstitucionalismos de los que nos hablaba Peter Hall y Rosemary Taylor (1996): el histórico, de la elección racional y el sociológico. En ellas converge la preocupación por el rol de las instituciones en los procesos sociales, económicos y políticos, pero plantean problemáticas distintas.

Por un lado, el neoinstitucionalismo histórico parte de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos. Resalta la idea que los conflictos en su interior están estructurados por la organización del sistema y el contexto institucional de lo político y la economía.

De otro lado, encontramos el neoinstitucionalismo de la elección racional, el cual analiza las instituciones como sistemas de reglas en los cuales los individuos buscan maximizar sus ganancias. Se apoya en la idea de la deliberación y racionalidad de las acciones individuales. Tiene en E. Ostrom una de sus más representativas exponentes.

Bajo este enfoque, las instituciones son modelos de equilibrio negociados para facilitar la acción, que pueden representar una variable exógena o endógena de la interacción social. No obstante, persiste una preocupación por las conductas de los individuos, e indican que estas no se rigen libremente por los intereses individuales.

Por otro lado, encontramos al neoinstitucionalismo sociológico que enfoca su preocupación en el funcionamiento del Estado a partir del análisis de determinadas actividades (March y Olsen 1997, Powell y Dimaggio 1999). Por ello, pone énfasis en los procesos de socialización, donde los actores conforman sus rutinas, conductas y prácticas, que influenciados por el entorno cultural y social determina la acción de los individuos, y afecta su desenvolvimiento en las instituciones. De esta manera, las normas, valores, hábitos y roles constituyen categorías centrales para en neoinstitucionalismo sociológico.

Siendo interés del estudio comprender el desenvolvimiento de la política pública en su etapa de implementación por medio del análisis de roles institucionales y su influencia en la acción de los actores que intervienen en el proceso, se empleará el enfoque neoinstitucionalista sociológico, desde el cual se abordará la relación estructurante entre las instituciones y los actores individuales como colectivos (Hall y Taylor 1996), en el entendido que son ellas las que condicionan sus conductas, ya sea por medio de instituciones formales de funcionamiento del Estado, como por las informales, caracterizadas como reglas que se ponen en juego en las relaciones sociales (March y Olsen 1995).

Así pues, las instituciones se regirán bajo una lógica de lo adecuado, en el que las normas y reglas serán primordiales para la ejecución de las políticas y las reformas administrativas (Fomtaine 2015b).

Asimismo, como parte del análisis, se contempla a los instrumentos de política como instituciones, puesto que no solo representan herramientas funcionales, sino que además estructuran las relaciones sociales que toman parte en el proceso de las políticas públicas. (Lascoumes y Le Galés 2007).

Por lo expuesto, el enfoque neo institucionalista es útil para la investigación educativa, al explicar la institucionalización como un proceso político (Bidwell 2006), donde las formas educativas son puestas en conformidad con las normas y los valores, además de las tradiciones institucionalizadas por el Estado y las profesiones docentes (Meyer y Rowan 2006). Sin dejar de lado que al hablar de sectores institucionalizados se requiere considerar la representación de los problemas de política, la legitimidad de los actores, la acción pública en sí misma, así como las formas de estabilidad observadas empíricamente en el tiempo, y las

escalas de intervención (Lascoumes 2014).

Por lo mencionado, la investigación se ocupará de explicar el funcionamiento del Estado. Se parte de la consideración del Estado como institución formal, en donde participan actores que se rigen por conductas y prácticas culturales (instituciones informales), que afectan el desenvolvimiento de la política.

Busca trascender los estudios desarrollados desde el neoinstitucionalismo histórico, que se ocupaban del buen funcionamiento de las políticas desarrolladas por el Estado en sociedades democráticas, en tanto se le analiza como producto de interacciones racionales en la creación de instituciones. En su lugar, la investigación apuesta por estudiar al Estado como orientador de conductas individuales y colectivas, y trata de responder cómo proceden y qué elementos de su funcionamiento generan fallas en las políticas públicas.

#### **1.2.4. Los tres órdenes de cambio de política de Hall**

Dentro del campo del análisis de política pública, existen estudios que se han ocupado de los procesos que llevan al cambio de las políticas partiendo de los periodos de estabilidad. Así encontramos los trabajos realizados en el marco del equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2004) y el *path dependence* (Mahoney 2000). Este último presenta el cambio a partir de una secuencia histórica que inicia con una coyuntura crítica. Asimismo, encontramos como trabajo pionero en esta materia al realizado por Peter Hall el año 1993, con el caso de la política económica del Reino Unido, en el cual se presentan las condiciones que llevan al cambio de la política distinguiéndolas de los periodos de estabilidad, donde las nuevas ideas generan cambios paradigmáticos que transforman la política, y producen modificaciones a un tercer nivel. La explicación de este proceso la realiza a partir de un marco de tres órdenes de cambio, que significan la desagregación de la variable dependiente.

Estos elementos abordados en el estudio de Hall muestran implicaciones en la intervención del Estado en los cambios de las políticas públicas, y concentran su protagonismo en los dos primeros órdenes, donde el tercero se enmarca en un contexto de debate de ideas que interviene en la autonomía y el accionar del Estado, en la cual participan comunidades académicas, partidos políticos, grupos de interés, empleando para tal fin, mecanismos de transmisión que trascienden la esfera política.

### **1.3. Metodología: Un mecanismo causal para la generación de fallas de implementación**

#### **1.3.1. Diseño metodológico: *Process tracing* basado en *theory-testing***

El diseño metodológico se basará en una lógica deductiva orientada por la teoría, de modo que la información empírica servirá para contrastarla. Se basará en la identificación de un mecanismo causal, desde donde conectar la causa estructural y su efecto inmersos en la caja negra (Gerring 2007, 45).

Para realizarlo, se usará el *process tracing*, entendido como un método de análisis cualitativo que, basado en la evidencia de un caso, busca comprobar o negar la hipótesis formulada en la investigación (Bennett 2010, Collier 2011). Por tal razón, este método demanda una descripción cuidadosa de los fenómenos observados con la finalidad de analizar las trayectorias del cambio y la causalidad que en ella se desenvuelven, siendo una condición para su éxito la descripción detallada de los fenómenos observados en cada paso de la trayectoria (Collier 2011), en tanto sea abordado como método de inferencia causal que centra su atención en el desarrollo de acontecimientos o situaciones en el tiempo (Mahoney 2010).

Se empleará el *process tracing* con el fin de determinar el mecanismo causal que se encuentran entre una posible causa y sus efectos observados (George y Bennett 2004), que buscará explicar y no hacer una descripción del mecanismo causal partiendo de la correlación de las variables independientes y los resultados.

El uso de esta metodología ha suscitado críticas, que cuestionan, por un lado, la posibilidad de establecer regresiones infinitas y de otro, los grados de libertad. El primero, asociado al manejo de la temporalidad y el segundo a las variables que intervienen en la investigación y cómo estos pueden distorsionar los resultados de la investigación (Bennett 2010).

Esta advertencia supone distinguir el valor probatorio de los datos, rescatando su contribución en el análisis por sobre el volumen de información, discriminando aquellas que brindan sustento probatorio a las hipótesis que proporcionan explicaciones alternativas. Sin embargo, es posible afirmar y refutar una explicación a partir de la evidencia, y a su vez, encontrar que otras evidencias no brinden mayores aportes en ninguna explicación.

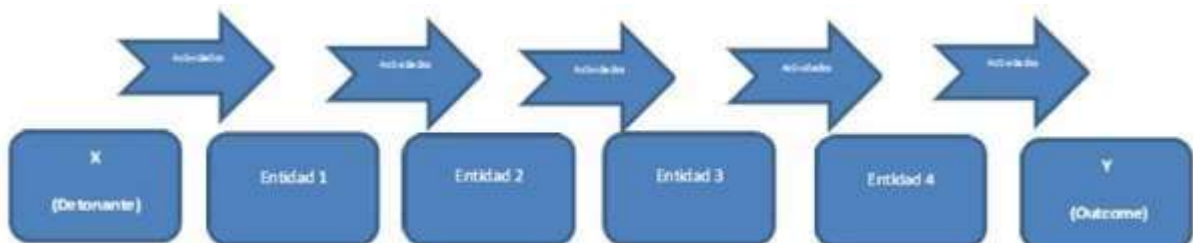
De acuerdo a lo mencionado, solo un conocimiento detallado del caso y su debida presentación podrá brindar aportes a través del *process tracing*, en tanto permita identificar

nuevos fenómenos políticos–sociales, evaluar hipótesis, valorar y justificar afirmaciones causales, obtener información sobre mecanismos causales, y contrastar lo presentado para abordar problemas como la causalidad recíproca, la falsedad y el sesgo de selección (Collier 2011).

Siguiendo a Beach y Pedersen (2013), existen tres tipos de *Process tracing*: *Theory-testing*, *Theory-building* y *Explaining outcome*, donde las tres tienen como centro la teoría, pero difieren del enfoque desde el cual se las analiza. La primera de ellas, *theory-testing* parte de una perspectiva deductiva empleada para probar la teoría puesta en prueba en el mecanismo causal, por lo que establece relaciones entre las variables X e Y; mientras que la variante *theory-building*, desde una mirada deductiva, construye un mecanismo causal a partir de un caso, al considerar que no existe una explicación teórica para el problema abordado, o porque no se tiene claridad respecto al mecanismo causal. Por último, el *Explaining outcome*, que elabora una explicación del resultado de una política sin que esto sea generalizable a otros casos.

Para el presente caso, se trabajará con la variante *Theory-testing*, presentando una hipótesis de mecanismo causal que es probable encontrar en una población de casos. El análisis dependerá de la relación que se establezca entre las variables X e Y; debiendo, en primer lugar, conceptualizar un mecanismo causal con base en la teoría; y en segundo, operacionalizar cada una de las entidades del mecanismo causal en predicciones específicas que habrían de realizarse si el mecanismo teorizado estuviera presente; y por último, someter a pruebas los datos empíricos para inferir si el mecanismo hipotético está presente, si funcionó en el caso de estudio, como lo predijo la teoría, o es inexistente.

**Figura 1.1. Esquema de mecanismo causal**



Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*

A propósito de lo señalado, se presenta en la figura 1.1 el mecanismo causal de la política de Reforma Magisterial del periodo 2012-2016 que se pondrá a prueba a lo largo de la presente investigación.

Este mecanismo debe ser considerado como una serie de entidades que realizan actividades que impulsan las fuerzas causales, y producen los cambios que ponen en movimiento cada una de las piezas del mecanismo causal, puesto que por sí solas no logran impulsarlo (Beach y Pedersen 2011). Pueden ser representados por individuos, grupos, Estados, o factores estructurales, todo lo cual se ajusta a la teoría empleada, los cuales son enunciados como parte del mecanismo. Al respecto, como se observa en la figura 1.1., encontramos que toda propuesta de mecanismo causal deberá incluir un detonante (variable X), un *outcome* (variable Y) y un conjunto de entidades intervinientes que las conecten.

Si bien, la variante *theory-testing* del *process tracing* constituye un método de investigación deductivo, que apela razonamiento lógico para identificar un mecanismo causal, también incluye elementos inductivos utilizados para la realización de pruebas empíricas, con el fin de hacer predicciones para casos específicos e intentar probar que la teoría es válida.

Establecer un mecanismo causal a través del *process tracing* en su variante *theory-testing*, implica dos condiciones, que a su vez representan desafíos: la formulación teórica y la explicación del mecanismo. La primera alude a la necesidad de partir de teorías de manera determinista, con la finalidad de contrastar la evidencia que pruebe o descarte la teoría, o que nos muestre un caso que represente la excepción a la regla prescrita en la teoría. (Beach y Pedersen 2013). El segundo, relacionado con la explicación del mecanismo causal, que implica fijar el tipo de relación causal con el cual estamos haciendo inferencias. De modo que los resultados de las inferencias se basan en esta elección, donde los análisis estadísticos basados en regresiones arrojarán inferencias de patrones de regularidad entre las variables, mientras que las desarrolladas bajo el *process tracing* y *theory-testing* brindarán una inferencia causal que relacione las variables X e Y basada en evidencia empírica, y podrán establecer si existe un mecanismo causal y un efecto causal respecto a ello.

Con todo, el *process tracing* en su variante *theory-testing* servirá para establecer la correlación entre las variables dependiente e independiente para el caso de la política de desarrollo docente en Perú, y con ello, deducir un mecanismo causal hipotético que permita

comprobar si existe una relación causal real entre X e Y. De modo tal que su empleo permitirá abordar la realidad en la que se desenvuelve la política pública, que contribuirán a una mejor comprensión de su complejidad y validar el potencial explicativo del mecanismo causal (Steinberg 2007, 183).

### **1.3.2. El uso de instrumentos de política como herramientas de análisis sobre las fallas de implementación**

Los instrumentos de política constituyen una herramienta clave para el análisis de las políticas públicas, mediante el cual es posible aproximarnos al diseño de políticas profundizando en su contenido, identificando los alcances y las herramientas empleadas para el logro de los objetivos trazados en la política. Además, permite aproximarnos a los valores e intereses que se encuentran detrás de su formulación y elección.

Los estudios sobre instrumentos lo han abordado tradicionalmente como un problema de formulación en desmedro de su importancia en la implementación. Considerados como herramientas funcionales empleados para cumplir objetivos de política, generó un interés académico por explicar su elección, a partir de su connotación ideológica, los recursos empleados y los objetivos trazados. Posteriormente, se incorporó en el análisis su desenvolvimiento durante la implementación, lo que implica una mirada integrada de los instrumentos, a partir del cual se observa la consistencia de los instrumentos en relación a los objetivos de la política.

El interés por el mix de instrumentos de políticas públicas pertenecen a una nueva generación de investigaciones sobre el tema, que pretende brindar mayor rigor explicativo a este enfoque, identificando a los instrumentos como instituciones en tanto organizan y estructuran el proceso político (Lascoumes y Le Gales 2007).

En ese sentido, como lo presentan Fontaine, Fuentes y Velasco (2014) en su estudio sobre empresas petroleras de Venezuela y Bolivia, los instrumentos de la política no se reducen a un nivel funcional dentro de la política, puesto que adquieren protagonismo al constituir un problema en el desenvolvimiento del mismo (Fontaine, Fuentes y Velasco 2014, 117-119). Partiendo de esta premisa, se pretenderá responder cómo se desenvuelven y articulan los instrumentos en la implementación que dan lugar a una brecha de la política.

En esa línea, recogiendo los aportes de Bressers, Howlett y Rayner, Linder y Peters sobre los



instrumentos de política, nos aproximaremos a la "coherencia" de los instrumentos en las mezclas de herramientas, advirtiendo que su evaluación empírica resulta compleja en tanto la evaluación del mix de instrumentos pueda contener ambigüedades conceptuales en la definición y la medición de los instrumentos y sus interrelaciones, además de la dificultad que implica acceder a los datos requeridos que permitan realizar un inventario razonable de los instrumentos de política. Estos aspectos son advertidos por Howlett (2006) para sobrellevar metodológicamente este aspecto del análisis sin comprometer los resultados de la investigación. En ese sentido, el trabajo que se presenta buscará despejar las ambigüedades conceptuales enfatizando en los componentes teóricos que dan sustento a los instrumentos de política estudiados. Hecho que se detallará en el siguiente apartado.

El estudio se apoyará del discernimiento del uso de leyes, reglamentos e instrumentos de carácter sustantivo, que la política educativa ha generado y ha impactado en la política de desarrollo profesional docente, a partir de la cual delimitar un inventario sistemático de los instrumentos de política que permitan definir el espacio político donde se desarrolla el marco programático que da forma a las mezclas entre instrumentos, que impulsan la implementación de la política y su posterior falla. Por lo mismo, recoge la propuesta de Pal y Hosseus (1997) en la creación de un método sistemático para la definición de un espacio político a través del inventario de instrumentos de política que forman parte de la normativa (Howlett, Kim y Weaver 2006), que debido a las limitaciones en la accesibilidad de la información, dificultan la construcción del inventario, pero que son compensados con entrevistas a actores clave de la política, que brinden información pertinente que oriente en la delimitación del problema de investigación, proporcionando una visión razonable en la selección y uso de los instrumentos de autoridad y organización de gobierno en torno a agencias simples y complejas, que permita un mayor nivel de confianza para abordar los problemas de optimalidad y coherencia (Howlett, Kim y Weaver 2006).

Siguiendo lo presentado por Michael Howlett (2009), la coherencia y convergencia entre los contenidos, los objetivos de la política, además de la selección de los instrumentos para su implementación representan condiciones para un exitoso proceso de diseño de política; de tal modo que esta implique procesos de manera vertical y horizontal (Howlett 2009, 73).

El estudio referido a los instrumentos de política ha ido incorporando tópicos referidos al diseño, la formulación, las fallas de implementación. Esto supone la introducción de la noción

de contexto, selección de instrumentos, espacio y tiempo del diseño. En ese sentido destacan los aportes de Howlett, Mukherjee y Woo (2014), que atribuyen valor al tiempo en el que se produce el diseño al identificar la existencia de políticas que son resultado de los cambios o ajustes incrementales o graduales de políticas que las han antecedido, que por lo mismo puede representar un factor que afecte la nueva política respecto a la anterior, a razón de una mala combinación de ambas; y en lo referido a la selección de instrumentos, los trabajos de Linder y Peters (1993) brindan una entrada que explique por qué son elegidos, proponiendo abordarlos como herramientas reveladoras de intenciones y propósitos, así como de influencias y restricciones del contexto.

De modo que para el estudio de caso de una falla o brecha de política, se partirá de los instrumentos como evidencia empírica que permita esclarecer cómo se diseña la política, sus alcances y perspectivas, la naturaleza de sus contenidos, quiénes participan en su elaboración, y qué impulsa sus cambios y ajustes. Asimismo, se empleará el mix de instrumentos y se buscará dar respuesta a la consistencia interna de los instrumentos de gobierno, así como su adecuación entre medios y fines.

Para llevarlo a cabo, se empleará la tipología de instrumentos de Hood, conocido como el modelo NATO (Nodality, Authority, Tesoure y Organization), a través del cual se clasificarán los instrumentos que intervienen en la implementación de la política, en función a su relevancia y grado probatorio del caso propuesto en la investigación; que a continuación será complementado con la metodología del *process tracing*, con la finalidad de otorgar un mayor nivel explicativo a los instrumentos seleccionados como parte del estudio, y brindar luces a la discusión teórica de por qué fallan las políticas.

Cabe señalar que la investigación se basará en un análisis de los instrumentos de política, al considerar que las políticas públicas están sobre todo estructuradas por instituciones, normas y presupuestos, donde el tipo de política pública varía según su grado de institucionalización (Lascoumes 2016, 97). En ese sentido, el grado de institucionalidad alcanzado por una política pública puede contribuir a una mejor coordinación de la acción pública en dicha materia, dando forma a las estrategias políticas, la orientación de las preferencias de los actores e influenciar en los resultados de la acción pública. No obstante, este aspecto puede influenciar positiva o negativamente, pero no es indiferente al contexto en el que se desarrolla.

En el ámbito de la acción pública, las interacciones entre los actores son regidas por las reglas de juego, sean estas formales e informales de mediano y largo plazo. Las instituciones de la acción pública pueden ser representadas por los instrumentos de política, en tanto trazan el cambio de las mismas. Estas no se mantienen estáticas y se presentan en múltiples combinaciones, según los resultados y los objetivos de la política: (1) Se modifica la utilización de instrumentos, lo que genera el cambio de instrumentos sin cambio de metas, (2) varían los objetivos reflejándose en los instrumentos, (3) se producen cambios de instrumentos modificando los efectos, cambiando de objetivos. Estas combinaciones revelan que la elección de instrumentos es una cuestión política y toma parte del proceso de implementación, donde interviene decididamente la relación entre los actores y los resultados de la política (Varone 2000).

Por lo mismo, la aproximación al proceso de instrumentación de la política parte del análisis del diseño de la misma, desde el cual se gestan y especifican los dispositivos que integrarán la implementación, tomando en cuenta la coherencia en sus contenidos con los medios para el logro de sus objetivos y fines.

Por último, referido al acceso a las fuentes de información cabe precisar algunas consideraciones. Señalar que la recolección de la información secundaria permitió determinar los actores que participaron en la política de desarrollo docente, y priorizar la documentación analizada, reconstruir procesos y acciones gubernamentales frente al desarrollo docente, por lo que se profundizó en la lectura de informes de gestión, memorias institucionales, reglamentos internos de gestión, balances, normativas, presupuestos generales de educación.

Por lo mismo, se procedió a la identificación y clasificación de la información obtenida a través del Sistema de Información Jurídica del MINEDU (SIJE), el repositorio de normas legal del diario oficial El Peruano, el diario de Debates del Congreso de la República, como a través de solicitudes de acceso a la información pública (Base de datos ECE, documentación del SINEACE) y por medio de entrevistas a actores clave, expertos y docentes en ejercicio. No obstante, al acceso a dicha información, en el periodo de desarrollo de la tesis, el proceso de interpelación y posterior censura del entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, entre los meses de octubre y diciembre del 2016, afectó su disponibilidad por canales no oficiales.

## Capítulo 2

### **Brechas de implementación en política pública: el caso de la política docente en Perú (2012-2016)**

El crecimiento económico de los últimos quince años, ha impulsado la inversión en políticas públicas en el Perú<sup>1</sup>. Esto ha devenido en acciones concretas en las políticas del sector educativo, retomando iniciativas de mejora salarial en el magisterio, la reformulación de lineamientos del sector, así como la mejora de la atención en los diversos niveles educativos. El debate y la revisión ontológica de la educación entendida en su expresión política, social y económica, desarrollada durante el periodo de transición democrática, sentarían las bases de la actual política educativa al incorporar en su análisis criterios vinculados a la calidad, la participación y la meritocracia.

Estas consideraciones reformularon los principios bajo los cuales se abordaba tradicionalmente la política docente en el país, vista como parte de un sistema educativo complejo, desigual y corrupto, donde la continuidad y permanencia en el magisterio eran la base para la carrera pública profesional.

La transformación en la política docente incluyó el despliegue de una serie de hechos y acciones públicas de parte del Estado y los actores participantes, que sirven de sustento para la actual política de Reforma Magisterial correspondiente al periodo de gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), el cual será presentado en este capítulo, y cuyo caso servirá para el análisis de las brechas de implementación de la política pública.

#### **2.1. Discusión en torno al derecho a la educación y la calidad educativa y sus instrumentos de política de la Reforma Magisterial**

Recogiendo palabras de Paulo Freire (1990), la acción educativa en sí misma es un acto político, y por lo mismo, influye decididamente en las políticas públicas del sector, desde su concepción hasta su aplicación. Sin embargo, otros elementos de carácter exógeno intervienen en la construcción de la política educativa, comenzando por las transformaciones económicas, que a nivel mundial afectan su visión, y que unido a los contextos sociopolíticos nacionales e internacionales, que se desprenden de las reformas estructurales de las economías neoliberales

---

<sup>1</sup> Un hito importante es la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) por la Ley N.º 29792 el 20 de octubre de 2011.

de la década de los noventa, han modificado en los últimos 25 años las relaciones entre el Estado y el mercado, ya que han orientado la formación de ciudadanos competentes ante la demanda laboral, e introducido en la gestión pública requerimientos de patrones funcionales para un sistema que estandariza la educación, busca el costo-beneficio, defiende la noción de la educación como medio para el desarrollo, y olvida que sociedades como la peruana se caracterizan por su diversidad e interculturalidad (Degregori 2012).

El alcance de las medidas que llevaron a la Reforma Magisterial (2012) no puede ser entendido sin tomar en cuenta la composición del magisterio peruano y la acción estatal desarrollados en el periodo analizado. Estas tienen como antecedente la influencia de las políticas del Welfare State, donde los gobiernos latinoamericanos desarrollaron una política económica tendiente a favorecer el ingreso de inversiones norteamericanas.

En el caso peruano en la década de 1950, durante el gobierno de Manuel Odría, se instalaría un régimen que bajo un modelo centralista, privilegiaba en la inversión pública de educación a la población capitalina en continua expansión por la migración, promoviendo inversión en proyectos de infraestructura, sin ocuparse de grandes reformas estructurales que combatieran las desigualdades en la educación nacional. En ese periodo, nuevas generaciones de maestros provenientes de los sectores populares engrosaron las filas del magisterio, incrementaron significativamente la planilla del sector, y ameritaron nuevas estrategias para la gestión de la labor docente (1956), que se modificará con un nuevo escalafón magisterial en 1964.

No es sino hasta la década del 70, con el general Juan Velasco Alvarado, atendiendo a las demandas sociales de los sectores populares, dictó un conjunto de medidas que abordaron el tema educativo como una cuestión política y económica-social, vinculando la educación con el desarrollo y el trabajo. Esta mirada supuso la propuesta de una reforma educativa (1972), la cual no estuvo exenta de problemas en su implementación debido a la complejidad geográfica y multicultural del país, pero principalmente por la oposición del gremio magisterial, que con la formación del SUTEP cuestionaba la reforma, y desataba tensiones entre el Estado y el Magisterio (UNESCO 1976, Editorial Juan Mejía Baca 1985, CVR 2003).

En medio del cambio a un régimen político-democrático, hace su aparición la violencia política en el Perú, que sumado a la crisis económica, llevó a una profunda crisis a la educación peruana. La confrontación entre el Estado, los sectores radicales y subversivos del

Magisterio peruano tuvieron como víctima al estudiantado peruano, que experimentó un paulatino decrecimiento del rendimiento escolar.

En la década del 90, tiempo en el cual la aplicación en el Perú de un modelo económico con tendencias neoliberales tendría su reflejo en el campo educativo al tratar de implementarse reformas educativas tendientes a mejorar los estándares de calidad en función a la demanda del mercado laboral.

En este periodo se impulsó el denominado “giro tecnocrático” de la educación, como parte de reformas neoliberales que se iniciaron durante el gobierno de Fujimori bajo la influencia de las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, que difundieron nociones de “rentabilidad de la educación” para pensar y reorganizar el sistema educativo, abriéndose el debate en términos de calidad (Malpica 2010). Este cambio alcanzaría diversos ámbitos educativos, entre ellos el de la Educación Superior, que vería en el Proceso de Bolonia (1999) un impulsor de reformas hacia la estandarización del proceso de enseñanza-aprendizaje basado en capacidades y competencias.

Posteriormente, sobre la base de las discusiones en torno al derecho a la educación de mediados del XX, se amplía la discusión hacia la calidad educativa (Vigo y Nagano 2007). De modo tal que el derecho a la educación es reconocida en la Constitución de 1979 como derecho inherente a la persona y en la de 1993 como derecho social y fundamental.

Asimismo, esta normativa ubica entre sus antecedentes a los instrumentos internacionales de derechos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y los derechos económicos, sociales y culturales de 1966. No obstante, durante la década de los 90 del siglo XX, el discurso del derecho a la educación ingresa en las políticas educativas en el marco de la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* realizada en Vohitien (Tailandia), donde los Estados participantes se comprometieron a impulsar la universalización de la educación básica. Estos acuerdos se retomarían el año 2000 en el *Foro Mundial sobre la Educación* realizado en Dakar, Senegal (Cuenca 2012).

Los acuerdos alcanzados en estas conferencias impactaron en el plano educativo, reestructurando el sistema, en particular en lo concerniente a la gestión educativa. Así, los criterios de calidad, equidad y participación ingresaron a la agenda pública, y trascendieron a problemas antes identificados y abordados, que obedecían a problemas de cobertura, atención y evaluación de estudiantes.

En este contexto, se promulga la Ley General de Educación (2003), que constituye la normativa marco en materia de educación nacional, que tiene como antecedente la Ley General de Educación (1972) del Gobierno Revolucionario de las FF.AA. La importancia de este instrumento de política del 2003 radica en la visión sobre la educación al presentarla como un derecho fundamental. Sin embargo, diversos autores advierten que su existencia y vigencia en el corpus legal peruano no ha supuesto su cumplimiento (Vigo y Nakano 2007).

La noción de calidad educativa a la luz de sus instrumentos de política, muestra la influencia de dos enfoques que orientan la reflexión política y normativa en esta materia. Una de ellas es la utilitarista, que ve a la educación como un instrumento orientado a incrementar el desempeño y productividad de los individuos acorde, a las demandas del esquema económico predominante, y lo alejarían de su trasfondo democrático y constituyente de la nación. De ahí la importancia que se le atribuye en este contexto a las evaluaciones estandarizadas, inspirados en postulados economicistas que apuntan a la calidad de los resultados y productos finales. Por otro lado, una de corte humanista, que define la educación como derecho fundamental, que siguiendo la línea argumentativa de Amartya Sen, se distancia de la utilitarista, y muestra mayor interés por el respeto a las diferencias por medio de la interculturalidad, del desarrollo humano y del desarrollo de capacidades individuales (Cuenca 2012).

Pese a esta oposición de ideas, como señala Cuenca, ambas reflexiones en torno a la calidad educativa coexistieron en el discurso y praxis peruana, y se plasmaron en normativas y acciones públicas que entraban en contradicción y disputa en su implementación, que dejaron el enfoque de derechos a un nivel retórico.

No obstante, la institucionalidad del sistema educativo peruano se amparó en estos criterios, y desarrolló ambigüedad en sus instrumentos de política, que dan cuerpo a una de las problemáticas identificadas para el caso estudiado. En ese sentido, es preciso recordar,

siguiendo a Lascoumes y Le Galès, que los instrumentos de política no son puramente herramientas técnicas, ya que generan sus propios efectos de acuerdo a su naturaleza, independientemente de los objetivos que en ellas se trazan, e influyen en la estructura de las políticas públicas de acuerdo a su propia lógica. De ahí la importancia de su análisis en el estudio de caso.

Así tenemos que el interés por el desarrollo profesional docente, que da lugar a la Ley de la Carrera Pública Magisterial (2007) y posteriormente a la Reforma Magisterial (2012), tiene su origen en los debates suscitados en torno a la calidad educativa, que a su vez se remite a las reformas neoliberales emprendidas en la década de los noventa, que privilegian la rentabilidad de la educación, que supuso la transformación del Estado mediante un triple descentramiento (Pierre y Peters 2000), lo cual ha generado procesos de descentralización del poder estatal, ha permitido la injerencia de organismos internacionales y promovido la participación de actores no estatales en las diversas acciones que envuelven la política educativa. En ese contexto, con asesoría técnica de organismos internacionales, como UNESCO y el Banco Mundial, se impulsaron los primeros programas de mejora de calidad de la educación en el Perú, introduciendo el concepto en la agenda pública.

No obstante a las discusiones iniciales, la idea de calidad educativa en Perú fue madurando en su definición, pasando de priorizar aspectos vinculados a la infraestructura, gestión, enfoques pedagógicos y materiales educativos, a concentrarse en el rol docente, no solo en su capacitación, sino en las condiciones que favorecen su profesionalización, que incluye su situación laboral dentro del magisterio.

Con esto, los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por concentrar el debate educativo en torno a la calidad a partir del criterio de desempeño docente, a la cual se sumaron otras relacionadas con la formación y revalorización profesional del maestro.

## **2.2. La noción de meritocracia en la profesión docente**

El concepto de meritocracia en el ámbito laboral supone la valoración de las capacidades individuales en espacios de competencia como condición necesaria para el desarrollo profesional. Se aplica con base en mecanismos de promoción horizontal, se legitima a través de sistemas de evaluación de desempeño y es impulsado por medio de esquemas de incentivo. Constituye un reconocimiento al mérito en una lógica de competitividad entre individuos, del



cual sobresalen los mejor preparados. Una suerte de adaptación moderna del darwinismo social basada en la teoría de la evolución de las especies, donde las instituciones humanas quedan conformadas por los más aptos.

Por su parte, las carreras docentes, entendidas como el régimen laboral de la trayectoria profesional de los maestros en la escuela pública Terigi (2009) y Murillo (2006), engloban elementos que han sido regulados históricamente en el marco de dos procesos: la expansión de los sistemas educativos a partir de los años cincuenta, y el reconocimiento del ejercicio docente como parte de las funciones del aparato estatal.

El incremento de la demanda de docentes expandió el sistema educativo peruano a mediados del siglo XX (Contreras 2014), momento en el que se reconoció la necesidad de oficializar el trabajo docente como sujeto de derechos y deberes laborales. Al respecto, la primera referencia en la normativa peruana sobre la carrera pública de la docencia se remite al año 1861, durante la presidencia del liberal Ramón Castilla, en donde se indica: “Que la enseñanza es la profesión creadora de todas las demás que existen en la sociedad (...) por consiguiente, los que se dedican a ella, deben gozar de todos los derechos y prerrogativas que las leyes acuerden a las carreras públicas más ilustres” (Ley del 28 de febrero de 1861, Gobierno del general Ramón Castilla).

Esta expansión del sistema público llevó al reconocimiento del maestro como servidor público, adscribiéndose a las demandas de un sistema educativo nacional; que aunque formalizaba laboralmente, suponía desprenderse de cierta autonomía en la enseñanza que había sido característica en periodos anteriores. Este proceso, según lo refiere Contreras (2014), transformaría la labor del maestro de una profesión liberal a una profesión burocrática, que debe responder a una estructura y a procedimientos preestablecidos.

El uso actual del término “meritocracia” se alinea al enfoque utilitarista sobre la calidad educativa, que afecta el tema docente en tanto interviene en el desarrollo de la carrera profesional, caracterizada por un ascenso vertical a partir de la permanencia y la acumulación de certificaciones profesionales. De modo que, las características y condiciones para el ingreso, continuidad y cese en los regímenes laborales del magisterio se han ajustado a los dos enfoques de calidad educativa. Esto, de acuerdo a Cuenca (2015a), ha llevado a identificar tres generaciones de carreras docentes. Una primera diseñada entre finales de la década del

cincuenta y noventa bajo la influencia del Estado de bienestar, donde el Estado reconocía íntegramente los derechos laborales y valora la permanencia en el tiempo del docente en el magisterio, asociándolo a la noción de “carrera”, en tanto esta continuidad aseguraba un ascenso vertical (OECD 2005). Pertenecen a esta generación los países de Argentina (1985-1986), Bolivia (1957), Costa Rica (1953), Guatemala (1961), Honduras, Nicaragua, Panamá, Salvador, Uruguay (1990-1999) y, República Dominicana y Venezuela (2000-2010).

La segunda, proveniente del periodo de las reformas neoliberales, que sin alejarse de la primera, incorpora la evaluación del desempeño profesional. Son definidas como regulaciones de transición, puesto que muestra reformas parciales que sostienen la naturaleza burocrática y credencialista, que incluye criterios de eficiencia y control, sumado al peso de la capacitación, diferenciaban los incentivos económicos de acuerdo a los niveles de desempeño, desdibujando la estabilidad laboral que la primera generación garantizaba (PREAL, 2005), al incorporar criterios basado en el mérito, que alcanza a regímenes educativos en la actualidad. En ella encontramos las regulaciones docentes de Brasil (1985-1986), Chile (1990-1999) y Colombia (Cuenca 2015a).

Y por último, la más reciente que rige a partir del 2011, con criterios estrictamente meritocráticos, donde se destacan los resultados provenientes de las evaluaciones de desempeño privilegiando la promoción horizontal. A este grupo pertenecen Ecuador (2011), Perú (2012) y México (2013).

A nivel latinoamericano, como se muestra en la figura 2.1., en los últimos sesenta años, las carreras docentes han fluctuado entre la primera y la tercera generación, cuyas modificaciones se han ajustado en el tiempo, plasmándose a través de cambios en las características de las carreras, coexistiendo en términos normativos con criterios de una u otra generación.<sup>2</sup>

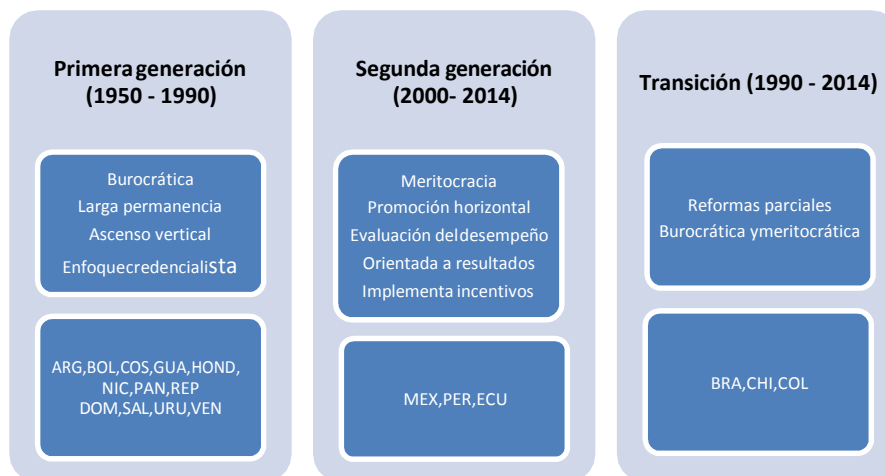
Sin embargo, coinciden en tanto constituyen instrumentos de política con una diversidad de dispositivos legales (plataformas constitucionales, artículos constitucionales nacionales, leyes independientes, ordenanzas) con carácter de regulador jurídico, técnico y organizativo en lo que respecta a cuatro elementos: mecanismos de acceso, las estrategias de promoción laboral, los procesos de evaluación de la función docente y los procedimientos de salida de la carrera,

---

<sup>2</sup> En ese sentido, el caso peruano ha transitado en los últimos quince años por las tres generaciones, que tuvieron como periodo de transición a la Ley de Carrera Pública Magisterial (2007-2011) (ver figura 3.4.).

para posteriormente incorporar los programas de incentivos y estímulos al trabajo docente (Cuenca 2012).

**Figura 2.1. Tres generaciones de carreras docentes en América Latina**



Fuente: Cuenca, Ricardo. (2015a). Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. p. 22

### **2.2.1. El camino hacia la meritocracia en la política docente en el Perú: La Ley de la CPM (2007-2011) y La Ley de la Reforma Magisterial (2012-2016)**

El desenvolvimiento de la política docente en el Perú debe ser entendido como parte de la problemática educativa del país. Por lo mismo, constituye una de las aristas de la política educativa, y se articula a una amplia gama de problemáticas institucionales que atraviesan el sector educación.

Su análisis requiere la revisión del sistema educativo, la visión de la docencia, la formación pedagógica de inicio y en servicio de los maestros, el desarrollo profesional y el aprendizaje colaborativo, el desempeño profesional; y aspectos económicos que intervienen en las políticas públicas sobre la profesión docente (CEPPE 2014).

A propósito de las discusiones en torno a la calidad de la educación, en las últimas décadas se ha generado una serie de reformas en los sistemas educativos de diversos países de la región. En gran medida, presionados por los resultados de las evaluaciones internacionales de aprendizaje realizadas a los estudiantes, y reforzado por la preocupación antes advertida por el rol docente (Avalos s/f).

Para el caso peruano, las alertas en torno a la deficiencia profesional docente se remontan a la década de los noventa, tiempo en el que se aplicaron las reformas neoliberales. En aquel entonces, la respuesta a esta problemática se tradujo en programas de capacitación docente. Estas primeras medidas responderían a iniciativas internacionales por abordar la problemática llevadas a cabo bajo el auspicio de entidades como la UNESCO, OCDE, Banco Mundial, OEI, PREAL, entre otras. Por ejemplo, en el *Informe de Seguimiento Mundial de Educación para Todos 2013-2014*, se resalta la necesidad de contar con el número necesario de docentes en todos los países y con la preparación y el compromiso adecuado para lograr aprendizajes de todos los niños y niñas, especialmente de aquellos provenientes de hogares desfavorecidos. Se enfatizaba la importancia de los docentes para enfrentar la crisis de aprendizaje y la desigualdad de oportunidades educativas entre países de la región y al interior de estos (CEPPE 2014, 4).

En la actualidad, la política de desarrollo docente, a través de la Ley de la Reforma Magisterial del 2012, integra en un solo régimen laboral los marcos normativos de la Ley del Profesorado N.º 24029 (1984) y la Ley de la Carrera Pública Magisterial N.º 29062 (2007). Tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores de acuerdo al artículo N.º 15º de la Constitución Política del Perú y a lo dispuesto en la Ley General de Educación N.º 28044, siendo de carácter nacional y de gestión descentralizada.

La actual política se cimenta en los criterios de calidad educativa y meritocracia, teniendo en sus antecedentes las discusiones sobre el derecho a la educación y la calidad que se desarrollaron en el periodo de transición democrática de inicios del XXI, que impulsó una serie de reformas en el sector educativo en el marco de una reconstrucción de las instituciones democráticas que el régimen fujimorista había desestabilizado. Se crean espacios de discusión sobre la problemática educativa, como la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, que impulsó una nueva dinámica para hacer política por medio de la concertación, pero que en la práctica no representó cambios significativos en la estructura del sistema educativo.

A continuación, durante el gobierno de Alejandro Toledo se establecería una continuidad en los mecanismos de concertación y diálogo político del periodo de Paniagua, que se materializó en la suscripción del Acuerdo Nacional el 22 de julio del 2002. Luego, se sumarían otras iniciativas, como el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la

Educación (2004).

En este marco aparecen dos documentos de política educativa: El Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2007) y Ley General de Educación (2003). Paralelamente, luego de un periodo de debates sobre el rol del docente en el sistema educativo, se elabora durante el gobierno de Toledo el Anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial, el cual es aprobado por unanimidad por el Consejo de Ministros en diciembre del 2005, para luego ser retomado por el gobierno de Alan García a inicios del 2007, y finalmente es aprobado en la Comisión de Educación del Congreso de la República el 12 de julio, en medio de una huelga nacional docente.

En sus primeros años de implementada la Ley de la Carrera Pública Magisterial, basada en el enfoque meritocrático, estuvo sujeta a una serie de cuestionamientos a razón de los procedimientos empleados en las evaluaciones de los docentes, por lo que son cuestionadas en su transparencia y resultados.

En ese contexto, el gobierno aprista continuó impulsando otras iniciativas destinadas a la capacitación docente, puso en marcha otras iniciativas educativas, como los Colegios de Alto Rendimiento (COAR). Sin embargo, estos aportes se vieron opacados por la inoperancia alcanzada con la Ley de la Carrera Pública Magisterial, que en cinco años del gobierno de García, pese a los esfuerzos políticos de implementarla, tuvo resistencia por parte del magisterio, quienes se mostraron renuentes a ingresar a la carrera, razón por la cual coexistieron dos normativas: la Ley del Profesorado y la Ley de Carrera Pública Magisterial, que generó un caos al sistema en tanto que cada una de las normativas demandaban tratamientos diferenciados referidos a la naturaleza de la labor docente.

La trascendencia del tema, en lo político y social, perfiló en los últimos cincuenta años el tratamiento laboral del magisterio peruano, lo cual se muestra en la tabla 2.1., donde se presenta la evolución de los instrumentos de política que organizan el desarrollo profesional docente.

**Tabla 2.1. Bases legales sobre el magisterio peruano en medio siglo**

<b>Instrumentos de política que organizan el desarrollo profesional docente</b>	
LEY 15215. <b>Ley de Estatuto y Escalafón del Magisterio Peruano</b>	13/11/1964 Fernando Belaunde Terry
DECRETO LEY 22629. <b>La Carrera Pública del Maestro se establecerá en la Ley del Magisterio</b>	11/08/1979 G.R. FF. AA. Francisco Morales Bermúdez
Decreto Ley N.º 22875, <b>Ley del Magisterio</b>	19/01/1980 G.R. FF. AA. Francisco Morales Bermúdez
Ley N.º 24029. <b>Ley del Profesorado</b>	14 /12/ 1984 Segundo Gobierno de Fernando Belaunde Terry
Ley N.º 29062. <b>Ley de la Carrera Pública Magisterial</b>	11/07/2007 Segundo Gobierno Alan García
Ley N.º 29944. <b>Ley de Reforma Magisterial</b>	23/11/2012 Ollanta Humala

Fuente: Datos obtenidos del Archivo Digital de la Legislación del Perú y el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

Los conflictos sociales que se dieron durante este periodo de gobierno aprista mellaron los intentos de cambio en el sistema educativo, reorientaron la atención antes concentrada en el tema docente, paralizan los escasos avances que en esa materia se lograron.

Culminado el gobierno, a un año de asumido el mando, Ollanta Humala, durante el mensaje a la nación del 28 de julio del 2012, anunciaba que el Ejecutivo presentaría el proyecto de Ley de Desarrollo Docente ante el Congreso para su debate. Esta mención supuso un sin número de cuestionamientos y críticas a la gestión del Ministerio de Educación, principalmente por parte de la oposición conformada por las agrupaciones políticas de Fuerza 2011 y el APRA. La interpelación a la ministra Patricia Salas se realizaría el 16 de agosto del 2012<sup>3</sup>. Sin embargo, superada la interpelación, luego de tres meses, el proyecto de ley sería aprobado por el Congreso bajo el nombre de Ley de Reforma Magisterial, siendo promulgado el 23 de noviembre del 2012.

Lo transcurrido a partir de la aprobación de esta ley, que representa un giro en el tratamiento del desarrollo profesional del docente peruano, será materia de análisis en la próxima sección.

<sup>3</sup> La interpelación de la ministra Salas abarcó un pliego de 31 preguntas, de las cuales 9 fueron referidas a la propuesta de Ley de Desarrollo Docente (posteriormente conocida como Ley de Reforma Magisterial, 2012), que demanda la continuidad de la LCPM. La moción de interpelación impulsada por la bancada de Fuerza 2011 calificaba de incompetente a la ministra Salas en su manejo del sector. El tema fue aprovechado por los congresistas apristas que defendían la continuidad de la LCPM al considerarla un éxito político de su gobierno.

### **2.3. Instrumentos de la política de desarrollo docente: La Reforma Magisterial (2012-2016)**

El estudio de caso presentado se realizará a partir de la configuración de una matriz de instrumentos de política propuesta por Christopher Hood (1986), clasificadas en función de los recursos básicos del gobierno. De información (*Nodality*), referido a los recursos que el gobierno dispone para desplegar un sistema de producción de datos e información; de autoridad (*Authority*), categoría relacionada a los instrumentos de cumplimiento y sanción que buscan regular la conducta de la población, específicamente por medio de leyes o reglamentos; de tesoro (*Tresure*), representados por los recursos financieros del gobierno; y organización (*Organization*), en relación con aquellos recursos destinados para la eficiente gestión del gobierno (Howlett, Kim y Weaver 2006, 135).

Sobre instrumentos de política, existen un conjunto de clasificaciones. Encontramos las propuestas de Kirschen en 1964, de Mosher en 1980, Hood en 1984, MacDonnell y Elmore en 1986, Salamon el 2000, las de Lascoumes y Le Galès en 2007 y Howlett, Kim y Weaver en 2006 que retoman la propuesta de Hood. Difieren entre sí en relación a la orientación que se le brinda y las características que incluye.

A través del modelo NATO, se buscará centrar la discusión sobre las fallas de implementación de la política pública a la luz de sus instrumentos, visto desde sus dos dimensiones: sustantiva y normativa; donde la primera determina la manera en la cual el gobierno incide en la producción o acciones dentro de la sociedad, mientras que la segunda, advierte sobre la combinación de los instrumentos y por ende, los estilos de la política.

Con este modelo, se espera analizar la instrumentación de la política seleccionada, en un intento por abordar la problemática que envuelve el tema educativo, desde el cual abordar la selección de instrumentos, el diálogo entre ellos, así como los factores internos o externos que influyen las decisiones políticas, donde intervienen percepciones subjetivas y los procesos políticos, desde donde analizar el funcionamiento de la política pública de acuerdo a los estilos de implementación identificados según la teoría.

En lo que respecta al diseño metodológico, este será abordado a partir del *Causal Process Tracing (CPT)*, que se empleará para identificar el mecanismo causal que en el estudio de caso condujo a la falla de implementación de la política de desarrollo docente peruano del

periodo 2012-2016. Para realizarlo, se apoyará con especial interés en el rol de las instituciones en la formulación, diseño y los procesos de implementación de la política. Todo ello facilitará la identificación de inferencias descriptivas y causales entre las variables X e Y, que permitan develar el mecanismo causal de una falla de política pública, donde la variable dependiente (Y) es la brecha de implementación de la política de desarrollo docente, y la variable independiente (X), los cambios institucionales de segundo orden.

A continuación, en la tabla 2.2., se presenta una descripción de los instrumentos de política seleccionados para el análisis de la política docente en el Perú en el periodo 2012-2016.



**Tabla 2.2. Instrumentos de política. Modelo NATO**

Tipología de instrumentos de política (C. Hood 1986)		
	Sustantiva	Procedimental
<b>Nodality (Información)</b>		<p>MINEDU- Reporte de cumplimiento misional 2011-2016</p> <p>Informe de transferencia de gestión 2011-2016: SUNEDU, SINEACE</p> <p>Memoria institucional MINEDU 2011-2012 / 2012-2013</p> <p>Informe Anual de Rendición de Cuentas MINEDU 2012, 2013, 2014, 2015</p> <p>CNE Proyecto Educativo Nacional en el 2008. Balance y recomendaciones. 2008, 2009, 2011 y 2013.</p>
<b>Authority (Autoridad)</b>	<p>Proyecto Educativo Nacional (PEN 2007)</p> <p>Plan Nacional Educación para Todos 2005-2015</p> <p>Marco del Buen Desempeño Docente 2012</p> <p>Marco del Buen Desempeño Directivo 2013</p> <p>Diseño Curricular Educación Básica Regular 2005, 2009, 2015, 2016</p> <p>Diseño Curricular Básico Nacional para la Carrera profesional de profesor de Educación Inicial 2010</p> <p>Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Institutos y Escuelas de Educación Superior SINEACE 2008 /2016</p>	<p>Constitución Política 1993</p> <p>Ley General de Educación 2003</p> <p>Ley de Carrera Pública Magisterial 2007-2011</p> <p>Ley de Reforma Magisterial 2012-2016</p> <p>Ley Modernización del Estado 2002</p> <p>Ley bases descentralización 2002</p> <p>Ley Orgánica Gobiernos Regionales 2003</p> <p>Nueva Ley Universitaria N.º 30220</p> <p>Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes -Ley N.º 30512- 31 de octubre 2016</p>
<b>Tresure (Tesoro)</b>		<p>Presupuesto General de la República 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016</p> <p>Transferencia de partidas año fiscal 2012, 2013</p> <p>Normas para la ejecución presupuestal del pliego 010 MINEDU</p>
<b>Organization (Organización)</b>	<p>PESEM 2007-2011/2012-2016/2016-2021</p>	<p>Reglamento de Organización y Funciones MINEDU (ROF 2006, 2012 y 2015)</p> <p>DIGEDD</p> <p>DINESUP/DIGETSTA/DGESTP</p> <p>SUNEDU</p> <p>SINEACE</p>

Fuente: Adaptada de Hood, The Tools of Government; 1986. En: (Howlett y Ramesh, 2009: 169)

El estudio sobre la política docente representa una entrada para el análisis de la política

educativa. En ese sentido, el caso forma parte de un complejo entramado de instituciones que constituyen el sistema educativo nacional, desarrollado en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Por ello, los instrumentos de política que se presentarán a lo largo de esta sección no corresponden únicamente al Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector del sector.

La literatura referida al tema desarrollado en la primera década del siglo XXI, para el caso latinoamericano, sitúa el debate técnico en torno al tema docente a partir de 4 ejes estratégicos: el ingreso y formación inicial de los docentes, los procesos de formación continua y capacitación permanente, la creación de un sistema de evaluación de desempeño del ejercicio profesional y; por último, la profesionalización docente a través de la carrera pública magisterial. No obstante, pese al fraccionamiento temático, el desarrollo docente engloba los cuatro ejes antes presentados.

En efecto, la política docente tradicionalmente atendía, con cierto grado de dispersión, todas las aristas del problema, de modo que no existía una política docente integral, coexistiendo iniciativas desarticuladas que en lugar de mejorar el panorama, lo sumían en periodos de incertidumbre (Cox 2011; Gajardo, s/f; Catastro 2014; Cuenca 2008).

Sin embargo, la política de desarrollo docente en Perú no es una iniciativa reciente dentro de la amplia gama de políticas educativas desplegadas en los últimos 50 años, pero muestra diferencias significativas, con las desarrolladas antes del 2007, al incorporar principios de meritocracia y calidad en los lineamientos de la política. Estos criterios son incorporados a partir de las discusiones nacionales llevadas a cabo en el marco de la transición democrática y el periodo de gobierno de Alejandro Toledo. Por lo mismo, un grupo importante de los instrumentos analizados se remontan a este periodo.

Los foros participativos desarrollados en el marco del Acuerdo Nacional, su firma el año 2002, los estudios internacionales sobre la problemática educativa y el rol docente (OREAL-UNESCO 2003), y el Programa Nacional de Emergencia Educativa (2004), impulsarían una serie de discusiones en torno al tema educativo a nivel nacional, que tiene entre sus ejes estratégicos al docente. Paralelamente, la sociedad civil, la academia y el Estado discutirían la conformación de comisiones ad hoc (Comisión Rivero 2001-2003, Malpica 2003-2004 y Díaz 2005) respecto a una necesaria reforma educativa en materia de desarrollo docente, del

cual se desprenden una serie de informes técnicos que sentarían las bases para un proyecto de ley al respecto. Estos antecedentes sirvieron de sustento para la promulgación el 12 de julio del 2007 de la Ley de Carrera Pública Magisterial, que constituye el referente inmediato de la Ley de Reforma Magisterial, que será analizada a continuación a través de sus instrumentos de política.

En ese sentido, la Ley N.º 29944 de Reforma Magisterial (2012-2016) en relación a su antecesora la Ley N.º 29062 de Carrera Pública Magisterial (2007-2011) constituye un cambio de segundo orden de la política pública de desarrollo docente, dado que en ella se observan alteraciones de los instrumentos y las técnicas utilizadas para su implementación, sin modificar los objetivos de la política (Hall 1993, 278).

Partiendo de esto, se presentan a continuación la tipología de instrumentos de política desarrollada por Hood con su modelo NATO.

### **2.3.1. Instrumentos de Autoridad**

En esta categoría, encontramos los instrumentos de cumplimiento y de sanción que regulan la conducta de la población por medio de leyes y reglamentos. Por lo mismo, incluye la base legal de la educación pública peruana, presentada a través de la Constitución Política (1993), Ley de Modernización del Estado (2002), Ley de bases de la descentralización (2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2003) y la Ley General de Educación (2003). Fuera de la Constitución Política, tres de ellas nos presentan el marco legal que sustenta los niveles de gobierno descentralizados que rige en Perú, y otra que aborda directamente el aspecto educativo.

La educación es presentada como un derecho social y fundamental en la Carta Política del 1993, siendo reiterado su carácter de derecho fundamental a través de la Ley General de Educación del 2003, la cual se caracteriza por su construcción participativa en cuya formulación intervino la sociedad civil, debiendo entenderse como parte de un periodo de reconstrucción de la institucionalidad política del Estado dentro de la transición democrática del año 2000, que además del tema educativo, debatía a la par otros procesos políticos, como el de la descentralización. En ese contexto, la Ley General de Educación representa un hito educativo, puesto que implicó decisiones políticas fundamentales que posteriormente influyeron en los discursos sobre política educativa peruana, y que a la fecha se alinean a él.

Sostiene que la educación es una cuestión de interés y competencia de la sociedad en general, que implica descentralizar las decisiones en materia educativa, siendo la escuela la unidad básica y fundamental de tales disposiciones, pero por sobre todo, reafirma la noción de derecho fundamental ciudadano, y abre la posibilidad de participación y fiscalización ciudadana en materia educativa (Iguíñiz 2005, 94).

En el centro de la normativa referida al desarrollo docente de los últimos 10 años, encontramos a la Ley N.º 29944 de Reforma Magisterial (2012-2016) y la Ley N.º 29062 de Carrera Pública Magisterial (2007-2011). Cada una de ellas representa un periodo dentro de la política docente en perspectiva meritocrática, donde la primera sentó las bases para el trabajo realizado en el último quinquenio, cuya temporalidad está asociada al periodo de gobierno de Alan García.

A continuación, siguiendo la línea de las normas anteriores, encontramos los dispositivos destinados a regular las instituciones de educación superior universitaria y no universitaria en el país, de los cuales proceden los docentes del magisterio. Por su naturaleza, guardan relación con un plan de reforma educativo, que pretenden articular y transformar la educación peruana, partiendo de sectores educativos específicos: el magisterial, el universitario y posteriormente el referido a institutos.

Por esa razón, encontramos normativas asociadas a la LRM. Tal es el caso de la Nueva Ley Universitaria N.º 30220 (2014), y posteriormente la Ley Institutos Superiores, Técnicos y Pedagógicos, aprobada el 8 de junio 2016, pero que a la fecha se encuentra en proceso de revisión de la autógrafa de ley. El vínculo entre cada una de ellas revela la intencionalidad del Estado por abordar de manera integral la problemática educativa desde el año 2001 hasta la actualidad, que ha seguido un proceso lento y escalonado en el tiempo.

Como parte de la organización interna de la entidad rectora de la política educativa, encontramos los dispositivos referidos a los procesos de planificación quinquenal. Estos constituyen instrumentos de gestión orientadores de los objetivos del conjunto de los actores que forman parte del sector educación denominados Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016, 2016-2021. Constituyen una entrada para el seguimiento de los objetivos trazados en la política.

En este punto, siguiendo el modelo NATO, identificamos dos tipos de instrumentos en relación a su condición procedimental y sustantiva, donde la *dimensión procedimental* refiere a las “actividades diseñadas para afectar los procesos políticos y de manera indirecta, los resultados políticos”, en cuyo marco ubicamos a las normas señaladas hasta el momento, y a continuación, a aquellas que según la *dimensión sustantiva* “afectan directamente la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad” (Howlett, Kim y Weaver 2006, 133).

Por sus características, la producción de instrumentos de política en el sector educativo es por demás vasto y de alta complejidad. Por lo mismo, todo proceso de reforma ha generado un sinnúmero de documentos. Esto, para efectos de una investigación de esta naturaleza, constituye un problema, razón por la cual se han diferenciado los de caracteres procedimentales de los sustantivos, en lo que respecta a los instrumentos de autoridad.

En este orden de ideas, los instrumentos sustantivos son aquellos que orientan el sentido educativo, entre los que identificamos a los planes sectoriales e instrumentos pedagógicos. En rango de importancia, tenemos en primer lugar al Proyecto Educativo Nacional (PEN), aprobado a inicios del 2007 mediante Resolución Suprema N.º 001-2007-ED, definido como política educativa del Estado peruano al 2021. Constituye un documento orientador y emblemático para la comunidad educativa, que ha sido resultado de los diálogos y aportes recibidos después de la difusión del documento titulado “Hacia un Proyecto Educativo Nacional” en setiembre del año 2005.

Por su importancia, el PEN fue debatido en todas las regiones del país. Su elaboración fue impulsada por el Consejo Nacional de Educación (CNE), en su carácter de órgano autónomo y consultivo del MINEDU, habiendo participado maestros, autoridades regionales, educativas, expertos nacionales e internacionales; todo lo cual le ha brindado la legitimidad de la que goza hasta la fecha. Debido a ello, es considerado por diversos autores como un referente de gobernabilidad sobre la educación en el país, a partir del cual se traza el horizonte en materia educativa, y ha trascendido los periodos de gobierno (Pedraglio 2008, Tovar 2009).

No obstante a su trascendencia en el tiempo y su carácter vinculante en la política pública, su concreción se produce en función al compromiso de los gobiernos, y esto a juicio de diversos actores no ha sido decididamente aplicado, como señala Cuenca (2012) para el caso del

periodo aprista.

Otro instrumento de dimensión sustantiva es el Plan Nacional Educación para Todos 2005-2015. Documento donde se plasma una propuesta de construcción de equidad y calidad educativa en el país. Supone un compromiso entre la sociedad y el Estado para el logro de tal fin y proyecta acciones estratégicas para alcanzarlas. Por último, encontramos los diseños curriculares de la Educación Básica Regular, correspondiente a los niveles inicial, primario y secundario (2005, 2009, 2015 y 2016); y el de Formación Pedagógica (2008 y 2010), que atañe a la Educación en Institutos Superiores Pedagógicos. Asimismo, tenemos el Marco de Buen Desempeño Docente (2012) y el de Buen Desempeño Directivo (2013), los cuales representan una nueva generación de instrumentos de política educativa, en tanto constituyen guías y orientaciones pedagógicas específicas para el diseño e implementación de las políticas y acciones concretas de formación, evaluación y desarrollo docente a nivel nacional. Son el resultado de un proceso de diálogo y concertación liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), que en su calidad de órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación (MED), tiene como función liderar la concertación, seguimiento, evaluación y actualización del Proyecto Educativo Nacional y de las políticas y planes educativos del sistema educativo.

Al referirnos al DCN, en sus diferentes versiones y actualizaciones, nos remitimos a la política curricular de la Educación Básica Regular, en el cual se plasman los aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes en los diferentes niveles del sistema educativo peruano, que ha pasado por procesos de reestructuración en su estructura y contenidos las dos últimas décadas.

Su importancia, además de lo señalado, radica en su carácter articulador de una amplia gama de instrumentos de política educativa, en tanto los currículos de la Educación Básica y Superior constituyen una bisagra entre la práctica pedagógica en las aulas de las escuelas públicas, las Facultades de Educación y los Institutos Pedagógicos con el sistema de calidad educativa creado el 2006, teniendo al SINEACE como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación. En lo que respecta a su rol en el sistema educativo, de acuerdo a lo señalado por Díaz, los plazos en los que se han desarrollado sus modificaciones han complejizado su programación, ejecución y evaluación. Esto ha tenido un impacto en el desempeño docente, dado que no ha estado acompañado de capacitaciones, adecuaciones de textos y materiales educativos y acompañamiento docente. Así, el Perú ha tenido 15 versiones

en sus tres niveles educativos del currículo de enseñanza entre los años 1997 y 2006 (Díaz 2016, 19).

### **2.3.2. Instrumentos de Organización**

Refiere a los instrumentos que establecen las pautas para la organización y ejecución de las decisiones en la política pública. Durante el proceso de implementación de la política de desarrollo docente, en el marco de la Ley de Reforma Magisterial, es posible identificar reformas de un conjunto de instrumentos de organización, que para el caso de estudio, se materializan en cambios en los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación, que afectan el organigrama institucional, las funciones y los documentos de gestión que las norman, dirigen, orientan, supervisan y evalúan las acciones del Estado en el ámbito de la política pública estudiada. Esto supuso cambios en los órganos de línea dependientes al Viceministerio de Gestión Pedagógica en el periodo comprendido entre los años 2006, 2012 y 2015, por lo cual se crea la Dirección General de Desarrollo Docente (DIGEDD) el año 2012 y se reestructura en sus direcciones el 2015. Estas modificaciones en los órganos de línea incluirían a otras dependencias, como la Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional (DGESTP).

Por otro lado, la reforma de los instrumentos de organización también se evidencia por medio de los cambios de los funcionarios públicos que asumen los cargos directos, puesto que difieren en su aproximación a la problemática educativa de acuerdo a sus perfiles profesionales. Esto se hace visible en las gestiones de la ministra Patricia Salas (julio 2011- octubre 2013) y el actual ministro Jaime Saavedra (octubre 2013 a la fecha), así como por los directores de la DIGEDD y sus subdirecciones.

Con base en estos cambios, la política fue dotada de una estructura organizativa que velaría por su orientación e implementación, siendo la DIGEDD la dependencia con mayor relevancia en la política estudiada.

Sin embargo, dada la rectoría del Ministerio de Educación en su función de formular, definir, dirigir y evaluar los planes nacionales de largo, mediano y corto plazo del sector a través de su Secretaría de Planificación Estratégica, formula en cada gestión el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM), desarrollado con la colaboración de los órganos de línea del Ministerio de Educación y sus organismos públicos desconcentrados. En ellos

encontramos diagnósticos situacionales del estado de la educación, las estrategias generales ejecutadas y previstas, las proyecciones quinquenales de las políticas educativas, así como la asignación presupuestal para los tres periodos: 2007-2011, 2012-2016, 2016-2021.

Complementariamente, instituciones pertenecientes al sistema educativo tomarían parte importante dentro de la política estudiada, como es el caso del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) creado el 2006 y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), creada por la Ley N.º 33220 el 2014. Ambas constituyen organismos públicos, técnico especializados, adscritos al Ministerio de Educación, encargados de verificar y hacer seguimiento a los criterios de calidad educativa, y del cumplimiento de las condiciones de calidad en el ámbito educativo.

Por último, presentamos como parte de los instrumentos de organización, la Ley de Institutos y Escuela de Educación Superior, aprobada en junio del 2016, que a la fecha ha pasado a revisión en su autógrafa de ley, por medio del Oficio N.º 148-2016-PR del 27 de julio, de la Presidencia de la República del Sr. Humala, a la presidenta del Congreso, a un día de culminar el periodo presidencial de Ollanta Humala. Con ella, se busca la modernización de estas instituciones educativas, reformando el sistema educativo en el ámbito de los institutos superiores, tanto pedagógicos como tecnológicos. Contempla la creación del Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior, EDÚCATE, adscrito al Ministerio de Educación, por lo que su aplicación en palabras del viceministro de Gestión Pedagógica “completaría la reforma de la educación superior iniciada el 2014 con la Ley Universitaria” (diario El Comercio. Lima, 23 de agosto de 2016).

### **2.3.3. Instrumentos de Información**

La implementación de la Ley de Reforma Magisterial, en un contexto desfavorable de oposición del magisterio, demandó de parte del Estado la creación de mecanismos de comunicación efectivos por los cuales absolver las inquietudes de los docentes. Esto se materializó en sistemas documentarios, que fueron creados para ese fin, y fueron presentados a través de plataformas virtuales conteniendo los expedientes laborales y de evaluación de los docentes. Asimismo, fueron mostrados como parte de una política de mejora en la gestión y una base de datos para la administración de las planillas y pagos en las unidades intermedias de gestión.



De otro lado, culminada la gestión aprista en julio 2011, se institucionalizó como práctica en los diferentes entes del Estado, la publicación de las memorias de gestión, rendición de cuentas, así como los informes de transferencias de gestión al marco del cambio de gobierno, tanto del ente rector como de sus órganos descentralizados. Por lo mismo, son considerados los informes emitidos por el MINEDU, el SINEACE y el SUNEDU. Estos instrumentos brindan un balance pormenorizado de las proyecciones, alcances, prioridades pendientes y urgentes de las políticas y estrategias desplegadas a lo largo del gobierno, que por la naturaleza de su uso contienen precisiones y mediciones de lo trabajado en el quinquenio.

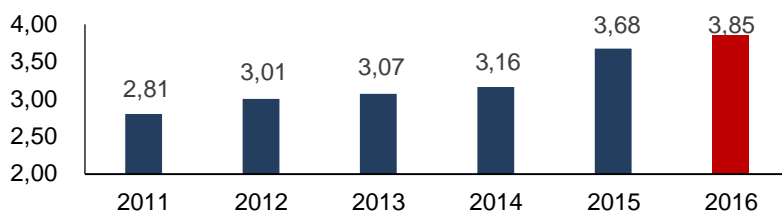
De otro lado, el CNE en su calidad de órgano técnico del Ministerio, publica año a año el balance y recomendaciones del Proyecto Educativo Nacional. Esta acción genera alertas respecto del normal desenvolvimiento de la política educativa, de acuerdo a los objetivos estratégicos planteados en el PEN al 2021, que en lo concerniente al caso estudiado, se relacionan al objetivo 3 y 4: maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia y; una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad, respectivamente.

#### **2.3.4. Instrumentos de Presupuesto**

En el sistema nacional de presupuesto coexisten dos modalidades de asignación: el tradicional y el gestión, por el cual plantea la presupuestación por Programas Presupuestales – PP, que cuentan con indicadores y metas definidas que permiten realizar un mejor monitoreo y evaluación del gasto. De tal manera que el Presupuesto Público contiene los dos mecanismos antes descritos.

Por su importancia, los instrumentos de presupuesto muestran la capacidad política del Estado, y el fortalecimiento de la institucionalidad a través de la asignación de recursos financieros. En ese sentido, se encuentra que el presupuesto del sector educación para el periodo de julio 2011 a julio 2016 muestra un incremento en el monto y en participación sobre el presupuesto nacional. Como se muestra en los gráficos (figura 2.2.), (figura 2.3.), (figura 2.4.), entre los años 2011 y 2016, el presupuesto para el rubro educativo experimentó un aumento de 88%, y pasó de un 2.81% del PBI, correspondiente a 13,181 millones de soles en el 2011, a un 3.85 % del PBI representando 24,813 millones de soles para el año 2016.

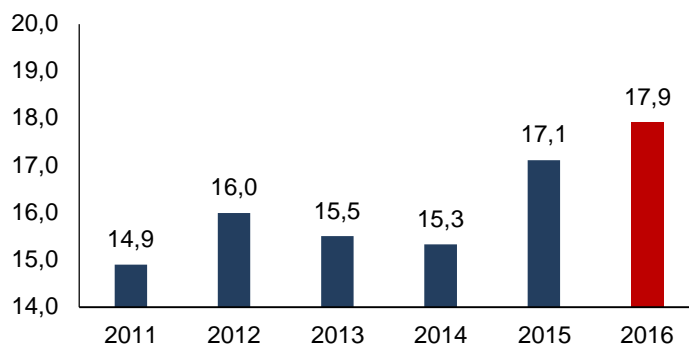
**Figura 2.2. Presupuesto total de la Función Educación 2011-2016 (% del PBI) <sup>1/</sup>**



1/ Presupuesto Inicial de Apertura.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas.

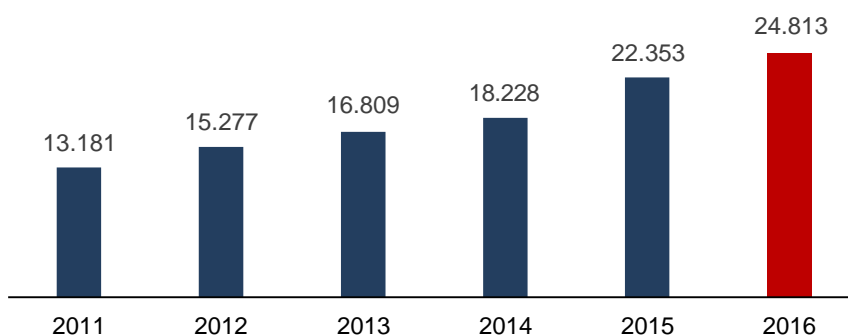
**Figura 2.3. Presupuesto total de la Función Educación 2011-2016 (% sobre el total del presupuesto público) <sup>1/</sup>**



1/ Presupuesto Inicial de Apertura.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas.

**Figura 2.4. Presupuesto total de la Función Educación 2011- 2016 (Millones de Nuevos Soles) <sup>1/</sup>**



1/ Presupuesto Inicial de Apertura.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto).

Para el caso de la política de desarrollo docente dependiente del sector Educación, este corresponde al pliego 010. Se encuentra que no existe una asignación presupuestal específica para la implementación de la Reforma Magisterial, y se halla disperso en diferentes programas, proyectos y funciones. Asimismo, se han ubicado disposiciones transitorias y complementarias presentadas por medio de decretos supremos<sup>4</sup>, en los cuales se autorizan las transferencias de partidas extraordinarias del presupuesto general del sector con la finalidad de cubrir aspectos específicos que brinden sostenibilidad de la política en su aplicación en los niveles regionales, principalmente en lo concerniente a la Remuneración Integral Mensual (RIM).

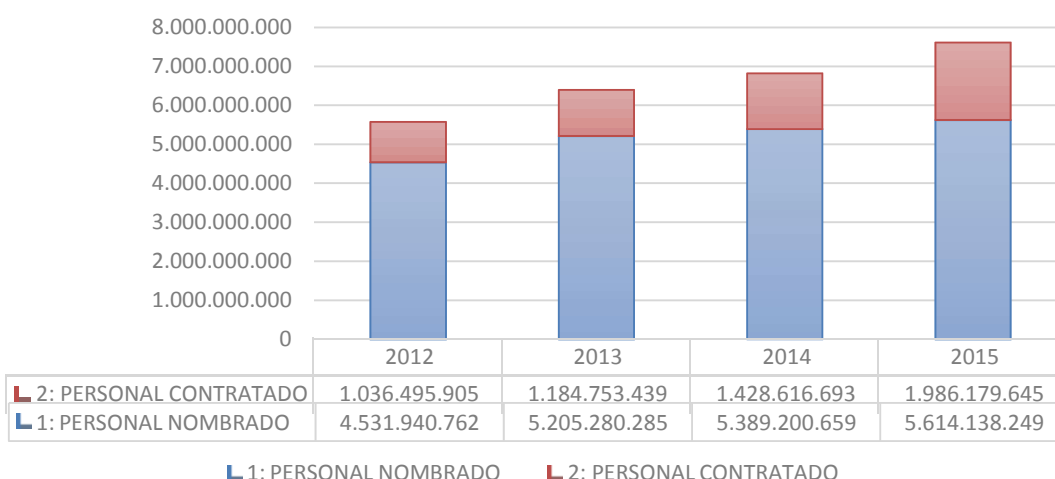
Para efectos de comparabilidad, el análisis del presupuesto asignado a la Reforma Magisterial ha considerado los gastos devengados que reflejan la ejecución del gasto, presentados a continuación correspondiente a los años 2012-2015. Al respecto, cabe precisar que se entiende que el presupuesto de la reforma magisterial comprende principalmente el gasto en el pago de docentes nombrados (bajo las diferentes escalas), y otros conceptos como evaluaciones.

De modo tal que, lo referido al gasto en remuneraciones docentes se obtiene del presupuesto asignado al inicio de cada año para el pago de docentes, nombrados y contratados tal y como se detalla a continuación:

---

<sup>4</sup> Al respecto, se identificaron los siguientes documentos: (1) Decreto de Urgencia. N.º 040-2010. Autorizan transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2010 a favor de los gobiernos regionales para la contratación de docentes, así como autorizan a dichos gobiernos a utilizar recursos provenientes del canon y sobre canon para el mismo fin, y dictan otras medidas. 11 de junio del 2010; (2) Decreto Supremo N.º 306-2012-EF. Autorizan transferencias de partidas en el presupuesto para el año fiscal 2012 para financiar los diferenciales remunerativos de docentes de la carrera pública magisterial. 29 de diciembre del 2012; (3) Decreto Supremo N.º 087-2013-EF. Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 a favor de Gobiernos Regionales, para financiar la aplicación de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial. 3 de mayo del 2013.

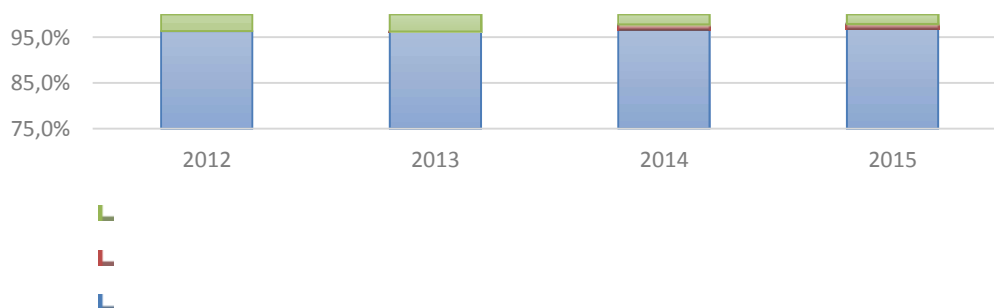
**Figura 2.5. Personal del Magisterio según condición**



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto).

El gasto destinado a docentes nombrados puede ser desagregado por departamento, como se muestra a continuación.

**Figura 2.6. Clasificación programática del Gasto en Docentes Nombrados**



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto). / Incluye PP 043, PP 044 y PP 045 para el año 2012

En concreto, las principales actividades que contemplan el financiamiento del pago a docentes nombrados son las que se muestran en la tabla a continuación:

**Tabla 2.3. Gasto en Docentes Nombrados según Actividades del PELA**

Programa/Producto/Actividad	2012	2013	2014	2015
Categoría Presupuestal 0044: LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE PRIMARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	2,234,368,482			
Producto/Proyecto 3000073: ESTUDIANTES DE PRIMARIA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR RECIBEN 1100 HORAS LECTIVAS AL AÑO QUE PROMUEVEN APRENDIZAJES SIGNIFICATIVOS, OFRECIDAS POR DOCENTES COMPETENTES	2,234,368,482			
5000177: CAPACITACIÓN PRONAFCAP 2011- PROGRAMA BÁSICO NIVEL DE EDUCACIÓN PRIMARIA	20,250			
5000192: DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS	2,234,348,232			
Categoría Presupuestal 0045: LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE SECUNDARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	1,607,688,331			
Producto/Proyecto 3000077: ESTUDIANTES DE SECUNDARIA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR RECIBEN 1200 HORAS LECTIVAS AL AÑO QUE PROMUEVEN APRENDIZAJES SIGNIFICATIVOS, OFRECIDAS POR DOCENTES COMPETENTES	1,607,688,331			
5000178: CAPACITACIÓN PRONAFCAP 2011- PROGRAMA BÁSICO NIVEL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA	13,600			
5000193: DESARROLLO DE LA ENSEÑANZA	1,607,674,731			
Categoría Presupuestal 0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR		5,008,716,537	5,214,134,780	5,437,257,672
Producto/Proyecto 3000385: INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON CONDICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE HORAS LECTIVAS NORMADAS		5,007,970,024	5,209,438,637	5,437,257,672
5003107: CONTRATACIÓN OPORTUNA Y PAGO DE PERSONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE II CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR		647,434,203	688,896,019	699,303,854
5003108: CONTRATACIÓN OPORTUNA Y PAGO DE PERSONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA		2,619,323,401	2,723,665,395	2,806,911,726
5003109: CONTRATACIÓN OPORTUNA Y PAGO DE PERSONAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE SECUNDARIA		1,741,212,420	1,796,877,223	1,931,042,091

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto).

**Tabla 2.4. Gasto en Docentes Nombrados por Departamento**

Departamento	2012	2013	2014	2015
01: AMAZONAS	87,559,827	103,072,998	112,499,903	115,020,721
02: ANCASH	220,493,211	257,740,849	282,517,591	305,671,317
03: APURIMAC	108,880,424	128,163,526	136,598,210	140,538,752
04: AREQUIPA	173,214,408	203,902,383	196,130,574	209,065,943
05: AYACUCHO	147,251,080	175,678,492	189,765,171	181,129,926
06: CAJAMARCA	321,250,528	389,246,286	411,188,126	450,058,694
07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	97,620,542	106,363,773	104,757,831	106,555,432
08: CUSCO	210,516,198	235,387,463	245,066,887	254,917,911
09: HUANCVELICA	95,731,852	121,882,758	134,845,255	133,834,670
10: HUÁNUCO	134,443,614	153,940,487	160,840,104	165,964,264
11: ICA	119,237,539	148,250,261	146,107,137	157,124,660
12: JUNÍN	218,051,902	252,584,097	254,992,535	260,958,340
13: LA LIBERTAD	256,073,243	290,011,443	306,487,500	326,111,707
14: LAMBAYEQUE	166,829,983	191,193,351	193,759,416	197,815,042
15: LIMA	973,249,641	1,073,171,043	1,047,858,700	1,073,402,844
16: LORETO	208,099,476	211,486,380	235,130,301	233,884,546
17: MADRE DE DIOS	17,402,701	23,811,920	25,546,780	27,111,497
18: MOQUEGUA	35,292,187	41,600,149	42,953,824	45,914,850
19: PASCO	55,365,312	66,506,930	71,366,482	83,454,283
20: PIURA	275,454,482	297,237,694	316,831,996	326,274,164
21: PUNO	268,645,494	323,988,929	346,644,324	369,123,512
22: SAN MARTÍN	147,973,263	182,865,970	185,834,579	198,473,306
23: TACNA	51,816,000	62,415,384	62,003,298	67,231,116
24: TUMBES	52,864,172	63,839,249	66,301,844	69,615,025
25: UCAYALI	88,623,682	100,938,470	113,172,291	114,885,728

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto)

El gasto destinado a docentes nombrados también puede ser analizado según su clasificación programática. Se observa que hasta el 2012 existían los programas “0043: Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de II Ciclo de Educación Básica Regular”, “0044: Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Primaria de Educación Básica Regular”, y “0045: Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Secundaria de Educación Básica Regular” que financiaban dicho gasto, mientras que a partir del 2013, se reorganizan en el “0090: Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular” y se complementa con el gasto financiado por “0106: Inclusión de Niños, Niñas y Jóvenes Con Discapacidad en la Educación

Básica y Técnico Productiva”.<sup>5</sup>

**Tabla 2.5. Gasto en Docentes Nombrados según Categoría Programática**

Categorías Programáticas	2012	2013	2014	2015
0043: LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE II CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	524,77 4,981			
0044: LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE PRIMARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	2,234,3 68,482			
0045: LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES DE SECUNDARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR	1,607,6 88,331			
0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR		5,008,7 16,537	5,214,1 34,780	5,437,2 57,672
0106: INCLUSIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES CON DISCAPACIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y TÉCNICO PRODUCTIVA		1,722,9 71	57,677, 196	57,593, 468
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTALES QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	165,10 8,967	194,84 0,777	117,38 8,683	119,28 7,109

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). Ministerio de Economía y Finanzas. (Consulta de la Ejecución del Gasto).

En general, el gasto para el pago de docentes nombrados proviene del Programa Presupuestal 0090 “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular”. Un monto menor proviene del gasto denominado “Asignaciones Presupuestales que No Resultan en Productos”.

<sup>5</sup> MEF (2015). Guía de Orientación al Ciudadano-Ley de Presupuesto 2016. Lima.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/documentac/GUIA\\_ORIENTACION\\_LEY\\_DE\\_PPTO\\_2016.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/GUIA_ORIENTACION_LEY_DE_PPTO_2016.pdf)

## Capítulo 3

### Mecanismo causal de la brecha de implementación de desarrollo docente en Perú (2012-2016)

#### 3.1. La brecha de implementación de la política de desarrollo docente

En esta sección, presentamos la política de desarrollo docente en Perú como un caso de brecha de implementación que surge a partir de un cambio de política de segundo orden, que propició reformas institucionales parciales en el ámbito de la política, desde el cual rastreamos el mecanismo causal.

Se define como mecanismo causal al sistema que engrana piezas que transmiten fuerzas causales de X hacia Y, en las que intervienen entidades que constituyen cajas negras que al entrar en actividad, producen un resultado de política (Beach y Pedersen 2013, 44-49). Para abordarlo, se emplearán los instrumentos de política que constituyen evidencia empírica observable que da cuenta de las piezas que conforman el mecanismo. Se las presentará según la tipología de instrumentos NATO.

Se parte de la idea que las brechas de implementación no representan la cancelación de la política; por el contrario, muestran ajustes en el tiempo, dada la constante interacción entre ideas, intereses e instituciones, puesto que a lo largo del proceso de formulación e implementación, intervienen una diversidad de actores e instituciones que entran en pugna de acuerdo a sus intereses y objetivos. Por lo mismo, su alcance -como se explicará a continuación- se muestra como un ejemplo de brecha de implementación por déficit.

Al respecto, cabe señalar las palabras del ex ministro de educación, en el periodo 2013-2016, Jaime Saavedra, segundo funcionario encargado de la implementación de la Reforma Magisterial:

[Luego de ser ministro] puedes darte cuenta que para empujar una reforma en cualquier sector, y en particular en el sector educativo, no basta tener un buen diseño. Tienes que tener capacidad de implementación y muchas veces las fallas se dan más por la implementación que por el diseño mismo. Además, debe haber un alineamiento político. Necesitas las tres cosas para que las reformas avancen (Entrevista al ex Ministro de Educación, Jaime Saavedra publicada el 18 de abril de 2017 en Revista Semana Económica).



El caso de la política de desarrollo docente en Perú, para el periodo 2012-2016, es un ejemplo de brecha de implementación, puesto que contiene entre sus atributos: no haber alcanzado los objetivos establecidos en la política y la persistencia del problema, los cuales guardan relación con los incisos: a),b), d) y e) de la Ley de Reforma Magisterial.

Artículo 5. a) Contribuir a garantizar la calidad de las instituciones educativas públicas, la idoneidad de los profesores y autoridades educativas y su buen desempeño para atender el derecho de cada alumno a recibir una educación de calidad. b) Promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes. d) Generar las condiciones para el ascenso a las diversas escalas de la Carrera Pública Magisterial, en igualdad de oportunidades, y e) Propiciar mejores condiciones de trabajo para facilitar el buen desempeño del profesor en las instituciones y programas educativos.” (Ley de Reforma Magisterial y Reglamento LRM, 2015, 22-23).

De igual modo, en su Reglamento la Ley de Reforma Magisterial señala en lo referido a la rectoría del MINEDU, en relación a la formación docente, una de las aristas de la política de desarrollo docente:

Artículo 5. c): (El MINEDU) Define las metas, la política curricular y los programas de formación docente para desarrollar las competencias establecidas en el Marco de Buen Desempeño Docente y, sobre esa base, los perfiles docentes específicos de las modalidades, forma, niveles y especialidades (Ley de Reforma Magisterial y Reglamento LRM 2015, 77).

Artículo 6: Los criterios e indicadores que el Ministerio de Educación apruebe para las evaluaciones establecidas en la presente Ley son coordinados con el SINEACE, a efectos de que sirvan como un elemento vinculante para la formulación de estándares de acreditación de las instituciones de formación docente y la certificación de competencias profesionales para la docencia (Ley de Reforma Magisterial y Reglamento LRM, 2015,78).

Y que para efectos de la rectoría de la formación docente El MINEDU, de acuerdo al art 5, inciso c del Reglamento de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial

Dada la trascendencia de los objetivos trazados de la política en la mejora de la calidad de la educación y el desempeño docente, es preciso indicar la composición del magisterio peruano en el periodo analizado, encontrando que, de acuerdo a las cifras del ENDO 2014, de un total

de 434,972 docentes, de acuerdo a cifras presentadas por el (ENDO 2014), es mayoritariamente femenina con un 64.7% (281,365) frente a un 35.3 % de varones representado (153,607). Con una concentración de docentes en zona urbana con un 76.3% y 23.7% en la zona rural, con un 69.4% en la gestión pública y 30.6% en la privada, y una distribución en los niveles educativos de 17.1% en inicial, 43.9% en primaria y 39.1% en secundaria.

El centro de estudios de procedencia es fundamentalmente de Instituto Superior Pedagógico con un 52,9%, seguido de la Universidad con un 45.0%. El docente de zona urbana tiene una formación universitaria (37.1%), mientras que el rural realiza sus estudios en un Instituto Superior Pedagógico (16.1%) y labora en instituciones educativas de gestión pública en un 41.0% concentrándose en el nivel primario, con un total del 22.7%. Asimismo, se observa como parte de los resultados de la encuesta de docentes, que el maestro del magisterio peruano tiene un promedio de edad de 42 años.

**Tabla 3.1. Distribución de la población docente por género, área de intervención, gestión, nivel educativo y edad (ENDO 2014)**

POBLACION DOCENTE	TOTAL		AREA DE INTERVENCION				GESTION				NIVEL EDUCATIVO					
			URBANA		RURAL		PUBLICA		PRIVADA		INICIAL		PRIMARIA		SECUNDARIA	
SEXO	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
HOMBRES	153,607	35.3%	107,101	24.6%	46,506	10.7%	115,309	26.5%	38,298	8.8%	2,689	0.6%	61,885	14.2%	89,033	20.5%
MUJERES	281,365	64.7%	224,587	51.6%	56,778	13.1%	186,460	42.9%	94,905	21.8%	71,493	16.4%	129,003	29.7%	80,869	18.6%
<b>TOTAL</b>	<b>434,972</b>	<b>100.0%</b>	<b>331,688</b>	<b>76.3%</b>	<b>103,284</b>	<b>23.7%</b>	<b>301,769</b>	<b>69.4%</b>	<b>133,203</b>	<b>30.6%</b>	<b>74,182</b>	<b>17.1%</b>	<b>190,888</b>	<b>43.9%</b>	<b>169,902</b>	<b>39.1%</b>
<b>EDAD PROMEDIO</b>	<b>43</b>		43		42		45		38		40		44		42	

Fuente Datos obtenidos del ESCALE. Estadística de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación. ENDO Encuesta Nacional de Docentes 2014 (base primaria).

**Tabla 3.2. Distribución de la población docente por centro de formación inicial (ENDO 2014)**

CENTRO DE ESTUDIOS DE FORMACION INICIAL	TOTAL		AREA DE INTERVENCION				GESTION				NIVEL EDUCATIVO					
			URBANA		RURAL		PUBLICA		PRIVADA		INICIAL		PRIMARIA		SECUNDARIA	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
UNIVERSIDAD	188,308	45.0%	155,121	37.1%	33,187	7.9%	122,013	29.1%	66,295	15.8%	28,287	6.8%	68,078	16.3%	91,943	22.0%
INSTITUTO SUPERIOR PEDAGOGICO	221,351	52.9%	154,052	36.8%	67,299	16.1%	171,637	41.0%	49,714	11.9%	38,016	9.1%	115,792	27.7%	67,543	16.1%
ESCUELA DE FORMACION ARTISTICA	4,704	1.1%	3,446	0.8%	1,258	0.3%	3,815	0.9%	889	0.2%	124	0.03%	723	0.2%	3,857	0.9%
INSTITUTO SUPERIOR TECNOLOGICO	4,285	1.0%	3,770	0.9%	515	0.1%	1,598	0.4%	2,687	0.6%	1,252	0.3%	1,257	0.3%	1,776	0.4%
<b>TOTAL</b>	<b>418,648</b>	<b>100%</b>	<b>316,389</b>	<b>75.6%</b>	<b>102,259</b>	<b>24.4%</b>	<b>299,063</b>	<b>71.4%</b>	<b>119,585</b>	<b>28.6%</b>	<b>67,679</b>	<b>16.2%</b>	<b>185,850</b>	<b>44.4%</b>	<b>165,119</b>	<b>39.4%</b>
				52.9%	221,351											

Fuente: Datos obtenidos del ESCALE. Estadística de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación. ENDO Encuesta Nacional de Docentes 2014 (base primaria).

Considerando las cifras anteriores, el total de docentes (urbanos y rurales) para el año 2016, cuya formación proviene de un Instituto Superior Pedagógico, el 52.9% (221,351) de los cuales el 36.8% lo han desarrollado en centros ubicados en zona urbana y 16.1% en zona rural, donde el 41.0% corresponde a centros de estudios de gestión pública y 11.9% de gestión privada (Censo Educativo 2016).

En ese sentido, la importancia del desarrollo docente constituye una tarea pendiente. El mejoramiento del desempeño y condición profesional del magisterio deberá incluir, puesto que a la fecha persiste, como se advirtiera el 2001, que perfil de los ingresantes a la carrera sigue siendo el no deseado en especial para el nuevo modelo de docente, no provienen de una base meritocrática. Se aplican métodos de enseñanza poco pertinentes, desfasados del nuevo currículo nacional (2016), el enfoque por competencias y la asistencia a programas de capacitación que han perdido la esencia de la formación en servicio pasan a ser programas remediadores de las carencias de la formación inicial (Cuenca y Portocarrero 2003, 9).

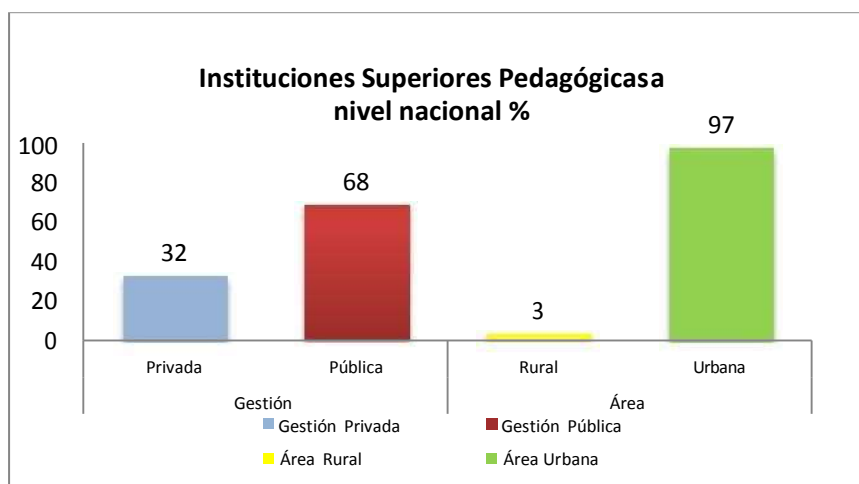
Por lo mismo, los lineamientos de política para la formación en el marco del desarrollo docente requiere incorporar acuerdos mínimos que vinculen las políticas de formación docente inicial, y el currículo de educación básica debe tener en cuenta el Marco del Buen Desempeño Docente y superar las brechas de docentes para Educación Básica Regular, y alinear el currículo de formación inicial docente con las políticas educativas vigentes que garantice la continuidad de los procesos formativos iniciados y promuevan la

institucionalización de los mismos (“Conclusiones”. *VIII Seminario de Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú. Lima 4, 5 y 6 de octubre 2016*).

En esa tarea, como lo señalaba Pilar Briceño, coordinadora del comité de calidad en la oficina de gestión del Instituto Pedagógico de Monterrico, señalaría en relación a la formación docente:

[...] En estos 29 años, el tema de la formación docente sí lo hemos escuchado en las discusiones y los debates, pero aún no hemos encontrado esa posibilidad que permita (lo que se decía) que tenga continuidad y sostenibilidad. Y el tema es inquietante. Cómo asegurar que haya institucionalidad de políticas, cómo asegurar que el tema de la formación docente sea un tema de agenda pública, pero que tenga respaldo de las organizaciones, no solo de los docentes que tenemos años a la espera de estos cambios sino también de cómo hacemos no solo a contribuir a revalorar la carrera docente sino a ser auténticos colaboradores de la construcción de una sociedad más democrática, más justa y más equitativa, para todos y todas.<sup>6</sup>

**Figura 3.1. Distribución de docentes por ISP por gestión y área geográfica**



Fuente: Datos obtenidos del ESCALE. Estadística de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación. Censo Educativo 2016. (base primaria)

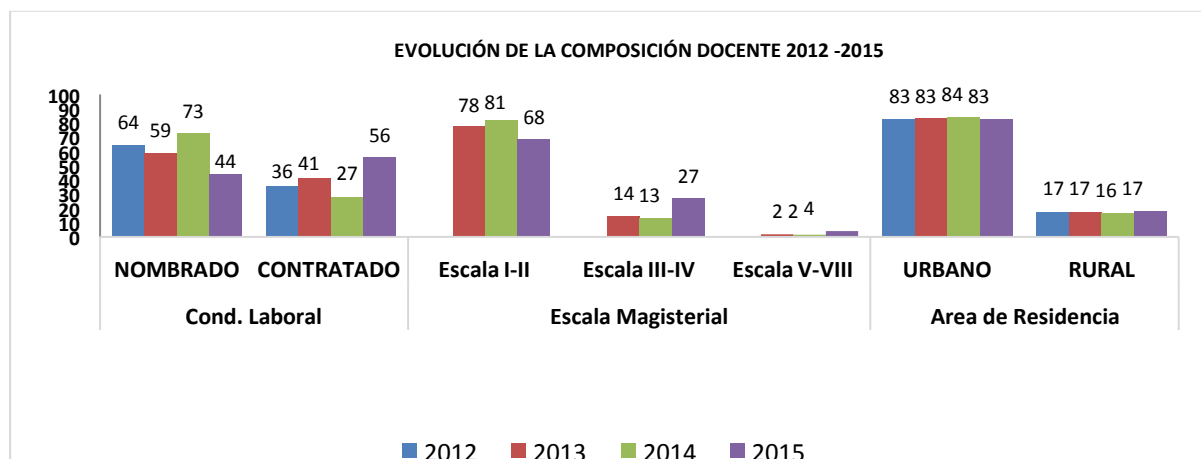
Asimismo, respecto a la evolución de la composición docente, entre los años 2012-2015, su condición laboral, su escala magisterial y área de residencia, se encuentra que el porcentaje de nombrados excede a los contratados con excepción del 2015 donde el total de contratados

<sup>6</sup> Palabras de Pilar Briceño en su intervención como comentarista de la Mesa Formación docente en el VIII Seminario de Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú, realizado en Lima los días 4, 5 y 6 de octubre 2016. Inédito. Transcripción de la ponencia realizada por la autora. Las conclusiones del evento se encuentran disponibles en <http://files.pucp.edu.pe/departamento/educacion/2016/12/13173544/afiche.pdf>

llegó a 56% frente al 44% de nombrados (Censo Educativo 2016).

De otro lado, se observa que el mayor porcentaje de docente en el periodo 2013-2015 se concentra en la I y II escala magisterial, con 78%, 81% y 68% respectivamente. Y en menor cuantía, entre las escalas V y VIII, un porcentaje del 2% el 2013 y 2014 y 4% el 2015 (Censo Educativo 2012 y 2016).

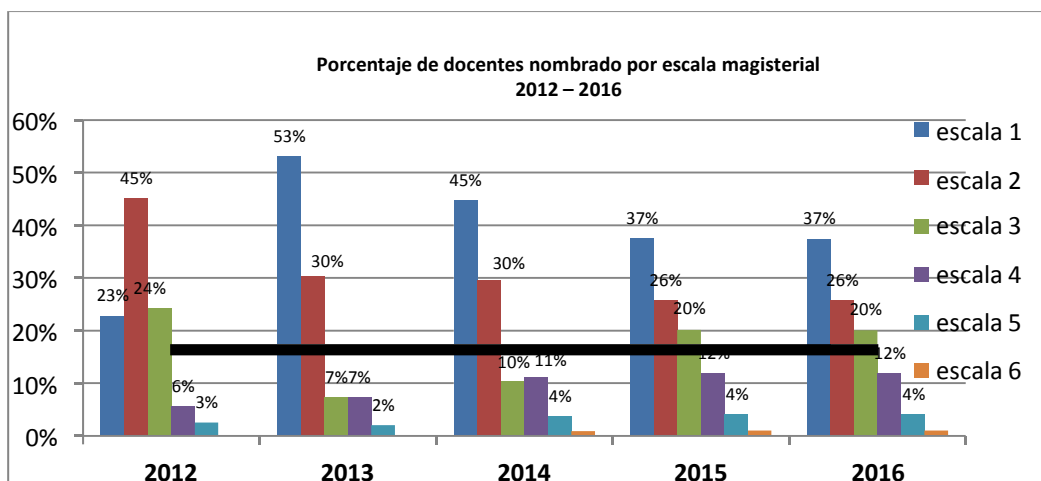
**Figura 3.2. Evolución de la composición docente 2012-2015**



Fuente: Datos obtenidos del ESCALE. Estadística de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación. Censo Educativo 2012 – 2015. (base primaria).

Por su parte, la información proveniente de la base de datos NEXUS del MINEDU, donde se hace seguimiento a la planilla docente, se reporta para el caso de los docentes nombrados una población concentrada en la escala I y II para el año 2016, que suma un total del 63% frente a un 11% en la escala V y VI.

**Figura 3.3. Distribución de docentes nombrados por escala magisterial 2012-2016**



Fuente: Datos obtenidos de la planilla docente del Ministerio de Educación. Sistema NEXUS 2012 – 2016. (base primaria).

Al respecto, cabe precisar que a partir de enero del 2013 se aplica la escala magisterial, antes los docentes se encontraban bajo el régimen de la LCPM, contando con niveles magisteriales diferenciados.

En el periodo comprendido por los años 2012 al 2016, se observa una movilidad positiva en las escalas 3 y 4 pero en pequeñas proporciones pudiendo identificar que las escalas 5 y 6 fluctúan entre el 1% y el 4% de un universo de 250,000 docentes nombrados consignados en la base de datos NEXUS.

La constatación de estos atributos requiere, en primer lugar, de analizar la evolución de la distribución de los docentes en las escalas magisteriales que se crea en el marco de la Ley de Reforma Magisterial.

Estas cifras en correspondencia con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) del 2012-2016 y del 2016-2021, así como la Prospectiva al 2030, revelan que los objetivos vinculados con la profesionalización docente incluidos en la Ley de Reforma Magisterial continúan inconclusos en lo referido a las acciones estratégicas de formación inicial y formación en servicio. Elementos que a su vez son contemplados en la ley en sus artículos 6 y 7, respectivamente, que en combinación con otras iniciativas de reforma del sistema educativo completan el circuito que lleva a una mejora del desempeño profesional que se traduce en el ascenso del docente en la escala magisterial.

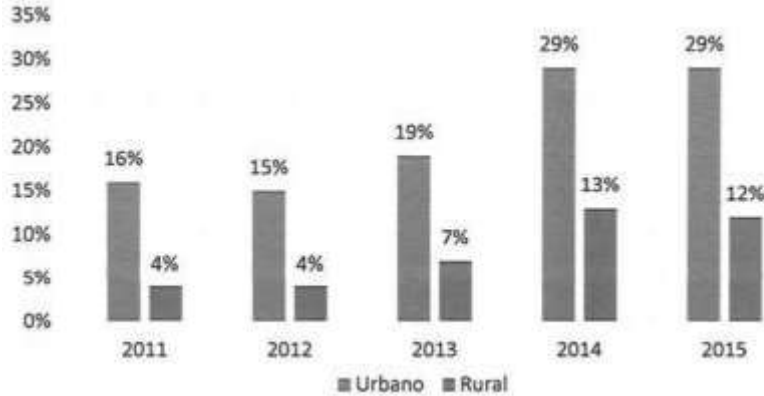
Así encontramos que en el PESEM 2012-2016 en lo referido a la docencia, se presentaba como objetivos: elevar cualitativamente el desempeño profesional docente para mejorar la educación escolar orientada al desarrollo de competencias y de aprendizajes, donde la estrategia para lograrlo incluía mejorar la oferta de formación docente en servicio con enfoque territorial y por otro, establecer criterios de marco de buen desempeño profesional, que permita reestructurar la formación inicial, y complementariamente, establecer un sistema de evaluación del desempeño orientado al desarrollo profesional y articulado al sistema de formación (PESEM 2012-2016, 57). Sobre este punto, el PESEM 2016-2021 advertiría como tarea pendiente la creación del sistema de evaluación docente. Asimismo, presentaba entre sus proyecciones la “implementación y sostenimiento hasta el año 2021 de una política articulada y continua que aborde de manera simultánea los diversos componentes de la problemática educativa...” (PESEM 2016-2021, 13-16), tema que el Proyecto Educativo Nacional señalaba como prioridad al construir un sistema educativo de calidad y equitativo, y definió para ello 5 objetivos con 24 acciones estratégicas sectoriales para orientar las instituciones vinculadas al sector educación en los próximos 5 años, que en lo referido al desarrollo docente se concentra en los objetivos 2 y 3: (2) garantizar una oferta de educación superior y técnico-productiva, que cumpla con condiciones básicas de calidad y (3); incrementar las competencias docentes para el efectivo desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que persiste en la actualidad como materia pendiente de cambio institucional, en tanto demanda una reforma educativa afectando los tres niveles de gobierno (PEN, 2007).

Todo ello, sumado al desenvolvimiento de los aprendizajes arrojados en las evaluaciones censales de estudiantes (ECE) en comprensión lectora y matemáticas en el segundo grado de primaria, los cuales presentamos en la figura 3.1., que año a año se aplican desde el 2007, y aunque no abarcaban todos los niveles educativos, emiten alertas que permiten mejorar las políticas de mejora del desempeño docente buscando impactar decididamente en los aprendizajes de los estudiantes de la Educación Básica Regular, visibilizándose además las desigualdades entre estudiantes rurales y urbanos.

En dichos gráficos podemos observar que el porcentaje de alumnos que logran un nivel satisfactorio en matemáticas y comprensión lectora para el periodo 2011-2015 fluctúa entre el 16% al 29% para el caso de matemática en el área urbana, de 4% a 12% para el área rural; mientras que en comprensión lectora, el nivel satisfactorio muestra un incremento de 14% entre los años 2011 y 2015 para el área urbana, y un 13% en el área rural. Estos resultados nos

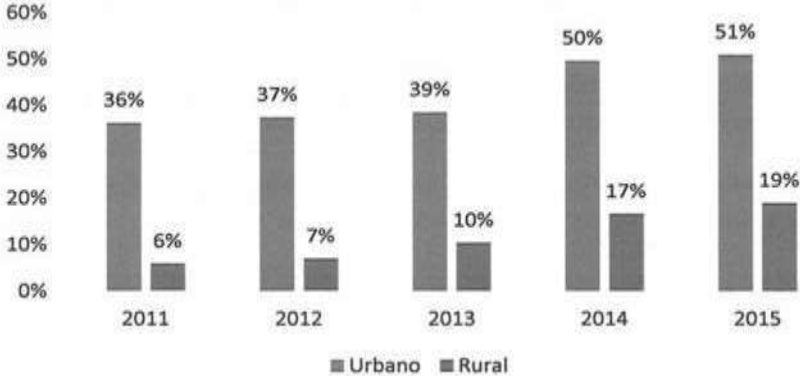
muestran una mejora de aprendizajes en estos dos aspectos, por debajo del promedio de la región. Sin embargo, cabe precisar que también evidencian un incremento respecto a años anteriores.

**Figura 3.4. Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en matemáticas 2011-2015**



Fuente: UMC. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. Ministerio de Educación. ECE Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado de primaria Matemática 2011 – 2015.

**Figura 3.53. Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en comprensión lectora 2011-2015**



Fuente: UMC. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. Ministerio de Educación. ECE Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado de primaria en Comprensión Lectora 2011- 2015.

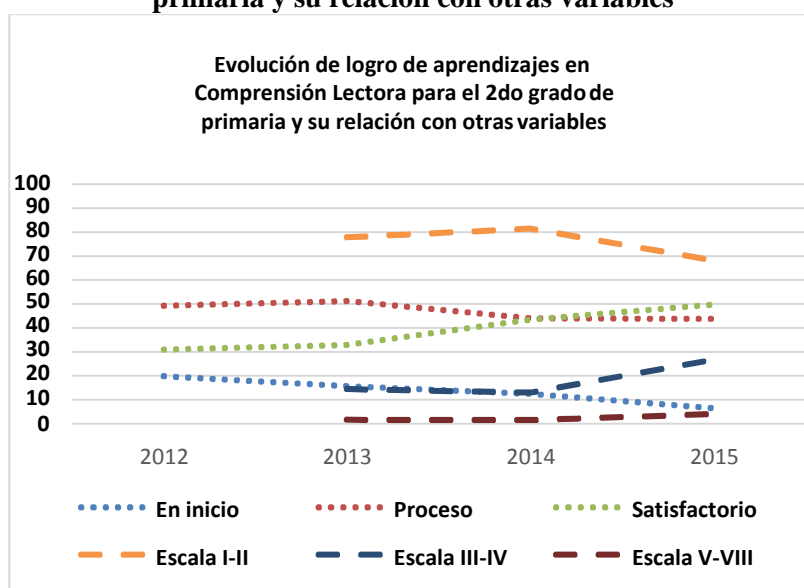
En ese sentido, la expectativa que arroja estas cifras revela que el proceso hacia una mejora de los aprendizajes fundamentales aún es tarea pendiente, y que los esfuerzos por mejorar la calidad de los docentes han logrado influenciar mínimamente en este aspecto. Claro está, que al basarse en la evaluación de una selección de aprendizajes fundamentales dirigida a un sector específico de la población estudiantil no es representativa del universo de estudiantes,



pero arroja alertas sobre el progreso materia educativa<sup>7</sup>.

Sin embargo, se encuentra que si bien la escala magisterial III y IV está por debajo del total de docentes, en la escala I y II, este grupo en el periodo 2013 y 2014 encuentran un punto de vínculo con los niveles de rendimiento en comprensión lectora en inicio.

**Figura 3.6. Evolución de logro de aprendizajes en Comprensión Lectora para el 2do grado de primaria y su relación con otras variables**



Fuente: Datos obtenidos de la UMC. Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. Ministerio de Educación. Censo Educativo 2012 - 2015; Evaluación Censal de Estudiantes 2012-2015. (Base primaria).

En tal sentido, el análisis aquí desarrollado si bien incorpora como una de sus variables los logros de aprendizaje de los estudiantes para establecer la mejora de la calidad educativa, esta supone no solo esta medición sino un conjunto de condiciones que la literatura especializada la define como “factores asociados” que articulados entre sí a otros procesos de reforma del sector educativo contribuirían a mejorar no solo los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes de la EBR, sino además a cerrar las brechas y desigualdades educativas definidas

<sup>7</sup> Respecto al tema, existe un conjunto de estudios que ponen en cuestión el alcance de las evaluaciones estandarizadas aplicadas a nivel internacional por PISA y a nivel local a través de la ECE, pero que a la fecha representan el indicador por excelencia para medir el logro de aprendizajes de los estudiantes y la mejora de la calidad educativa de un país. Entre ellos trabajos recientes desarrollados por Santiago Cueto, Juan León y Alejandra Miranda (2015) Características socioeconómicas y rendimiento de los estudiantes en el Perú. Análisis & Propuestas. Lima: GRADE; Liliana Miranda (2009). La educación peruana en el contexto de PISA. Lima: CNE; MINEDU (2016). La competencia matemática en estudiantes peruanos de 15 años: predisposiciones de los estudiantes y sus oportunidades para aprender en el marco de PISA 2012. Lima: MINEDU; entre otros.

a partir de factores socioeconómicas y demográficas de los estudiantes, y del propio magisterio nacional.

Sin embargo, estudios recientemente realizados sobre la formación docente y su aplicación en aulas, advierten que las prácticas docentes en áreas curriculares, como ciudadanía, no han mostrado resultados óptimos, mostrando a partir del análisis documental y empírico que la formación inicial docente<sup>8</sup> influye en el desenvolvimiento de sus competencias en el aula, respecto a los contenidos que imparte, dado que la formación que reciben es desigual a los enfoques curriculares y los planes de estudio que se imparte a los estudiantes (Cuenca, Carrillo y Reátegui, 2016).

Todo lo cual, advierte la importancia del factor docente, en tanto la evidencia empírica del desarrollo de sus prácticas en el aula vinculadas a su formación, denota una relación a considerar en cualquier plan de mejora de la política educativa de mejora profesional y de reforma del magisterio en aras de la calidad educativa.

Los diagnósticos y estudios sobre la calidad educativa entendida a partir de los logros de aprendizaje estudiantiles, incorporó en el análisis lo que la literatura especializada denomina “factores asociados”, que representan aquellas variables que influyen en los resultados de aprendizaje vista desde tres ejes: estudiantes, escuela, y el docente; el cual se sustenta en dos ejes: uno que tiene como objetivo medir el logro de aprendizaje (las pruebas); y otro eje que tiene como propósito entender bajo cuáles circunstancias este logro de aprendizaje ocurre: el estudio de factores asociados al logro de aprendizaje. El más reciente de ellos, Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que es el estudio de logro de aprendizaje a gran escala más importante de la región que comprende 15 países. En él se advierte que las características del docente, sus prácticas pedagógicas y los recursos empleados en el aula son una de las principales variables que afectan el rendimiento escolar.

---

<sup>8</sup> Se imparte en tres tipos de centros de formación inicial: los institutos de educación superior pedagógica (IESP), las universidades y las escuelas de formación artística o deportiva (Iguíñiz 2016).

### **3.2. El mecanismo causal de la brecha de implementación de la política de desarrollo docente**

En el debate teórico sobre los estudios de implementación, la tercera generación plantea un hipotético mecanismo causal que podría explicar la aparición de brechas de implementación. En ese sentido, desde el enfoque neoinstitucionalista, Matland, March y Olsen, Meyer y Rowan y Lascoumes y Le Galès, destacan la importancia de las instituciones en el desenvolvimiento de la política y la generación de brechas de implementación como *outcomes*.

Ahora bien, apelando a una lógica deductiva, se empleará el mecanismo causal para validar la hipótesis de trabajo, para lo cual se requerirá contrastarla con datos empíricos, apelando a la inferencia causal como método de análisis, con el objetivo de otorgarle al estudio la rigurosidad académica que brinde confianza sobre la relación causal entre las variables (King, Keohane y Verba 2000).

Por tal razón, el estudio de caso cuyo mecanismo causal presentamos a continuación, se ocupará del seguimiento de procesos que llevan a la brecha de implementación por déficit a consecuencias de acciones inacabadas, basado en un modelo de carácter evolutivo que realiza el análisis de la política pública a partir de los resultados, incorporando una entrada en lo concerniente al logro de objetivos como a los efectos del contexto que estos tienen en los beneficiarios de la política pública (Younis y Davidson, 1990), y rescatando la autoridad y los planes de diseño como las variables intervinientes en el mecanismo causal Matland (1995).

El uso del *process tracing* como herramienta metodológica cualitativa para la construcción de inferencias descriptivas y causales sirve para explicar sistemas complejos en los que intervienen un conjunto de entidades que movilizan fuerzas causales en contextos específicos, que produce un resultado de política (George y Bennett 2004, Beach y Pedersen 2013, 24, 29).

Ello supone “abrir la caja negra de la causalidad” a partir de evidencias observables que permitan desarrollar o probar hipótesis sobre la presencia de un mecanismo causal. El rastreo del mecanismo para el caso estudiado arrojó un total de cinco entidades intervinientes, las cuales son presentadas en la figura 3.3. Cada entidad es una caja negra que

deberá ser descubierta para poder comprender, describir y explicar las causas de la brecha de implementación en la política de desarrollo profesional docente. La presentación de cada una de las entidades se basará de evidencia empírica expresada en términos de instrumentos de política, que para efectos de su validación serán operacionalizadas y presentadas en una aproximación metodológica empleando la lógica bayesiana al término del presente capítulo, en el anexo 3.2.

**Figura 3.7. Mecanismo causal de fallas de implementación de política pública**



Fuente: Información adaptada de Beach y Pedersen (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*.

### 3.2.1. Detonante: Cambios de segundo orden en la política de desarrollo docente

Como primera entidad y/o detonante del mecanismo tenemos a los cambios institucionales de segundo orden que en materia educativa afectaron el desarrollo profesional docente. En él se observan, siguiendo a (Hall 1993) alteraciones de los instrumentos y técnicas utilizados para implementar los objetivos de la política que en relación a los cambios de primer orden se mantienen constantes, y que surgen a consecuencia del aprendizaje social en la implementación de una política de desarrollo docente con enfoque meritocrático (Howlett y Cashore, 2004).

Así tenemos, que el caso de la Ley de Reforma Magisterial del periodo de gobierno de Ollanta Humala, constituye un instrumento de política en el cual se plasman ajustes a la normativa anterior correspondiente a la Ley de la Carrera Pública Magisterial, producto de su experiencia de implementación emprendido durante el gobierno aprista (2006-2011), caracterizándose por un continuidad en los objetivos trazados, así como en sus principales lineamientos vinculados a la noción meritocracia de la profesión docente.

Este instrumento de autoridad representa en la política analizada el eje articulador a partir del cual se organizan un conjunto de instrumentos de política de carácter sustantivo, que dan

continuidad a lo planteado anteriormente. Desde una perspectiva normativa sigue una tradición jurídica peruana desde la cual las políticas públicas son promovidas a través de leyes y decretos supremos.

Esta jerarquía jurídica, para el caso de la ley ordinaria, supone una continuidad en la institucionalidad de la política educativa al no postular cambios radicales que reformen el sistema educativo, como es el caso aquellas que se apoyan en leyes orgánicas, que por su naturaleza guardan una correspondencia inmediatamente inferior a la Constitución, que tiene en la LOEI de Ecuador un claro ejemplo.

No obstante, la política educativa, que se desprende de este instrumento, parte de la discusión acerca del derecho y la calidad de la educación, además de la incorporación del concepto de meritocracia en el magisterio peruano; pero a su vez, coincide con la transformación de las instituciones que forman parte de sistema educativo nacional y de los mecanismos de calidad educativo diseñados en el marco de la transición democrática de inicios del siglo XX, que tienen continuidad por medio de la Ley General de Educación (2003) y el Proyecto Educativo Nacional (2007); sin embargo, como refieren diversos actores de la política educativa nacional, la existencia de estos instrumentos no han garantizado la reforma del sistema educativo, considerándolo como tarea aún pendiente en el escenario nacional, y que ha tenido repercusión en el alcance de la política pública analizada.

Bajo un enfoque participativo y de derechos, la Ley General de Educación promulgada en julio del 2003, que deroga la Ley General de Educación de 1982, reivindicó la educación como derecho fundamental. Es depositaria de las decisiones políticas fundamentales, y resalta la importancia de descentralizar las decisiones de política educativa.

Por su parte, el Proyecto Educativo Nacional al 2021, oficializado el 2007 como política de Estado, contiene seis objetivos estratégicos que a la fecha representan las metas hacia la mejora de la educación en el Perú. Constituye un instrumento de política educativa de carácter orientador y vinculante impulsado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), presenta una propuesta de política con proyección a largo plazo rumbo al bicentenario de la independencia. No obstante, su existencia no representa garantía para los objetivos trazados en su formulación, de modo tal, que a criterio de investigadores quedó en un plano discursivo, no habiendo servido de guía real para la política educativa (Tovar 2009, 144).

La investigación parte del análisis del cambio institucional de segundo orden, presentándolo como detonante del mecanismo causal, con el propósito de explicar la falla de implementación en la política estudiada, en tanto constituye una reforma parcial del sistema educativo.

En este contexto, se replantean la necesidad de cambios en la educación para mejorar su calidad y como mecanismo para impulsar la economía de mercado, para lo cual se establecieron mecanismos de participación de la sociedad civil en la deliberación de la política (Vegas, Andrade y Maguiña 1998) en tiempos de construcción de consensos como parte de la restauración democrática que iniciaría el Valentín Paniagua y continuaría limitadamente Alejandro Toledo a consecuencia de un débil respaldo político (Cuenca 2013).

No obstante, se generarían instrumentos vertebradores de las políticas educativas desarrolladas en los últimos 15 años, impulsadas a partir de las discusiones desarrolladas en el Acuerdo Nacional<sup>9</sup> que congregó a políticos, autoridades del gobierno y sociedad civil, que posteriormente sirvieron como base para la formulación de políticas públicas que incluiría el tema educativo, teniendo en la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación un medio que promovió la Consulta Nacional por la Educación, y desató la movilización social en torno al logro de una educación de calidad para todos, desde una perspectiva de derechos y justicia social. Posteriormente, durante el periodo de gobierno de Alejandro Toledo se replicaría una iniciativa de semejantes características a partir de la elaboración del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), que generó el plan de trabajo del Compromiso Internacional de Educación para Todos (2005) (Cuenca 2012, 13).

Luego, entre los años 2006 a 2016, la discusión abordaría el tema el desarrollo y la competitividad en el marco de la firma del TLC con EE. UU. el 1 de febrero de 2009, que vinculó lo educativo a una estrategia de eficiencia e incorporación al mercado, a razón de los compromisos políticos asumidos, impulsando una serie de reformas en el ámbito educativo, que en contraparte a lo sucedido durante la gestión de Toledo, logró mayor respaldo político para implementar medidas políticas de alto impacto, dentro de las cuales se encuentra la

---

<sup>9</sup> El Acuerdo Nacional fomentó un paquete de políticas concernientes a la equidad y justicia social, que en materia educativa configuró la política referida al “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”.

LCPM. No obstante, la conflictividad social<sup>10</sup> desatada a propósito de las medidas vinculadas al TLC en política económica, desplazó el foco de atención que en un primer momento priorizó el tema educativo dentro de las promesas electorales. El manejo político durante el periodo aprista polarizó a la opinión pública, supuso un cambio en los procesos de formulación de políticas, confrontándose con el magisterio, quebró el diálogo establecido desde el Acuerdo Nacional, e impulsó medidas que entraban en conflicto con los postulados del periodo anterior (Oliart 2011, 114), (Tovar 2007, 13).

Las medidas educativas emprendidas por Alan García incorporaron criterios asociados a la competitividad, estándares, que en la lógica del mercado presentaban la educación como formadora del capital humano con conocimientos, habilidades y aptitudes. A la par, el discurso en torno a la calidad educativa desarrollaba visiones sobre la educación, que en el gobierno de García adquiriría matices asociados al utilitarismo (Cuenca 2012, 37) de modo que se enfatiza en la educación para el trabajo, y se señala que había que preparar al “capital humano” bajo un enfoque de desarrollo de capacidades y competencias, transformando la escuela pública como espacio de formación que permita mejor posicionamiento y desempeño en el ámbito laboral, que tienen en los acuerdos comerciales un vector en su direccionalidad, donde la educación apunta a la instrumentalización de la persona (Feldfeber 2009).

Los criterios insertados en los instrumentos de política descritos sugieren la influencia de dos enfoques respecto a la educación: de derechos y el utilitarista. Cada uno de los cuales trae consigo representaciones diferentes de la problemática en torno a la educación y cómo mejorar la calidad de la misma, lo que genera un problema de malinterpretación del derecho a la educación visible en las diferencias sustanciales entre la norma y la visión de los actores políticos encabezado por los ministros del sector y su aplicación (Cuenca 2012, 55). Mirar al derecho a la educación como un horizonte demandará viabilizarlo como un proyecto político y cultural, donde interactúan diversos actores con características y demandas particulares en un sistema educativo caracterizado por su complejidad.

Lo antes mencionado, dio forma a la política de desarrollo docente bajo la Ley de la Carrera

---

<sup>10</sup> La conflictividad social desatada en el periodo de gobierno aprista respondía a la confrontación entre el Estado y sectores de la población que reivindicaron derechos laborales, territoriales y sociales, generando una ola de movilizaciones vinculados a conflictos mineros, de uso de recursos hídricos, de gobernabilidad regional y local, y del uso de tierras por parte de los pueblos amazónicos, a lo largo de la gestión de Alan García (2006-2011), teniendo en su pico más alto el año 2009.

Pública Magisterial, vigente los años 2007 a 2011, que se gesta en las discusiones realizadas a finales del 2001.

Posteriormente, en el año 2003, se conformaría la Comisión Díaz para la elaboración de una propuesta técnica para la formulación de un anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial. En ella participaron organismos gubernamentales, sociedad civil, sindicato de docentes, representantes de partidos políticos. Los resultados de la Comisión se presentaron en el 2005.

Como parte de la estrategia y previendo posibles dificultades con el sindicato de maestros, se estableció un puente entre ellos y el Ministerio de Educación a través del Consejo Nacional de Educación, órgano consultivo autónomo del MINEDU, que serviría de enlace. La intención detrás de ello era conseguir consenso político que diera legitimidad social al proceso de elaboración de la norma.

En ese contexto, el viraje de las políticas docentes hacia la reforma magisterial se inició en el año 2000 a través de una política de incentivos salariales mediante concursos y exámenes de evaluación a los maestros. A la par, se discutían nuevos marcos regulatorios de la profesión docente, lo que decantó en el proceso de elaboración del expedientes técnicos sobre la Carrera Magisterial, en donde se recogían las experiencias latinoamericanas en cuanto a la mejora del desempeño docente a partir de una serie de cambios en su formación, recomposición de sus salarios y de estrategias de revalorización profesional.

Para esto, existía como marco normativo la Ley del Profesorado N. ° 24029, el cual pasó a revisión al no garantizaba la calidad en la enseñanza, poniéndose en discusión a partir de la conformación de la Comisión Rivero. Los alcances elaborados por esta comisión sentaron las bases para la propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial elaborado por el Ministerio de Educación.

Con base en la experiencia desarrollada con la Comisión Rivero, se conformaría otra comisión a cargo del educador y consultor internacional Carlos Malpica, que por encargo de la presidencia asesoraría al Ministerio de Educación en este tema. Se incorporaron aspectos vinculados al fortalecimiento de la formación profesional, con apoyo de la empresa privada, el mejoramiento de los procesos de gestión y la preparación de la propuesta de Carrera Pública



Magisterial. El trabajo lo continuaría el Hugo Díaz el año 2004, con quien finalmente se inicia el proceso de formulación de una propuesta de Ley de Carrera Pública Magisterial, quien a diferencia de las anteriores comisiones, se ocuparía de la viabilidad económica y la necesidad de lograr consensos que le brinden legitimidad a los procesos por medio de la participación de diversos actores.

Paralelamente a las comisiones, se convocan talleres de consulta con participación de maestros, dirigentes sindicales, autoridades y funcionarios públicos del sector Educación y Economía, además de las instancias descentralizadas del sector, academia, y sociedad civil. En ellas, se amplió el rango de discusión orientadas hacia el reconocimiento por rendimiento, los derechos laborales, así como la concepción y el rol docente peruano.

En diciembre del 2005, el Consejo de Ministros aprueba por unanimidad el Anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial. Sin embargo, fue postergado de la agenda política a consecuencia de una crisis los últimos años de gobierno de Alejandro Toledo. Sería retomado por García Pérez en su segundo gobierno a fines del 2006.

Con el renovado interés demostrado por el Ejecutivo sobre el tema docente, a inicios del 2007, el Congreso de la República recibe propuestas de ley provenientes del Poder Ejecutivo y el Colegio de Profesores del Perú, cuya inspiración derivaba del Informe de la Comisión Díaz.

Como en otras oportunidades, a la par se realizaron debates públicos y talleres de discusión, en algunos casos promovidos por el SUTEP y en otros por el Congreso de la República, que buscaron recoger aportes para el proyecto de ley y apaciguar la disconformidad frente a las propuestas.

Más tarde, en julio del 2007, la propuesta de ley presentada por la entonces presidenta del Congreso y ex Ministra de Educación durante el gobierno aprista, Mercedes Cabanillas, fue aprobada exonerándosele de una segunda votación en el pleno del Congreso. Con esta acción, no tardaron los pronunciamientos en desacuerdo por la celeridad con la que se aprobó la ley. En este contexto, se realiza la huelga nacional indefinida del SUTEP iniciándose el 5 de julio del 2007, extendiéndose por 14 días, mientras que en el Congreso se aprobaba la mencionada ley, promulgándose el 12 de julio del mismo año.

La promulgación de esta ley supuso un cambio en el sistema educativo al incorporar nuevos criterios de calidad en la profesión docente, que si bien era una demanda de diversos sectores y tenía sustento en la normativa construida en el proceso de reconstrucción democrática, su ejecución fue postergada hasta encontrar las condiciones favorables. En ese sentido, la determinación del gobierno aprista por llevar a cabo esta reforma representa una ventana de oportunidad, sin embargo, por el tratamiento conflictivo y la verticalidad de su mandato, le atribuyó una impronta negativa a la ley, que dio lugar a una serie de impugnaciones y cuestionamientos a los mecanismos de implementación de la política, que viciaron el proceso de evaluación docente. Se interpusieron demandas de inconstitucionalidad buscando su derogación.

No obstante su carácter renovador, la Ley de Carrera Pública Magisterial que modificaría la Ley del Profesorado en aspectos referidos al acceso a la carrera magisterial incorporando el criterio meritocrático al desarrollo profesional del docente, permitió la coexistencia de dos regímenes laborales, ya que hacía voluntario la incorporación de los docentes en la carrera magisterial.

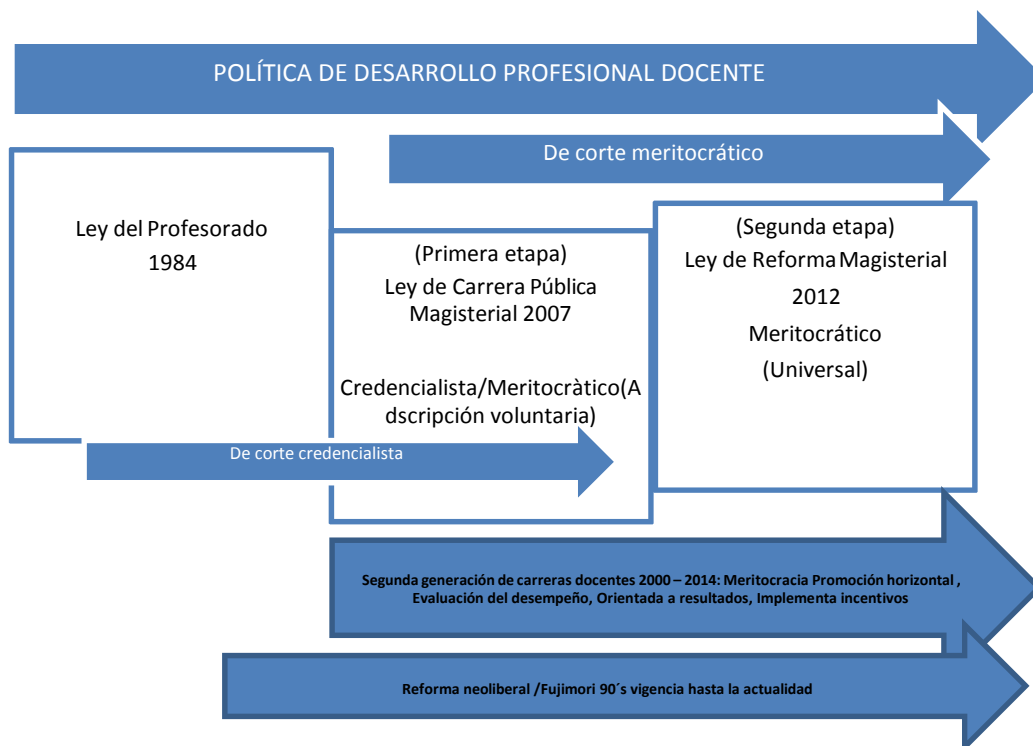
Por otro lado, los procedimientos empleados como parte de su implementación en lo que respecta a la construcción de una institucionalidad, así como los procesos operativos de evaluación docente mostraron deficiencias en su organización, y generaron denuncias de corrupción, con lo cual se desacreditó la política de Carrera Pública Magisterial, en un contexto en el que también se cuestionaron los programas de capacitación docentes y se denunció la malversación de fondos públicos en la construcción de “colegios emblemáticos”.

Diversos autores coinciden al señalar que el fracaso en la implementación de la LCPM no es producto de asuntos técnicos de la Ley en esta etapa de la política de desarrollo docente, sino el resultado de una gestión que enfrentó al magisterio con la sociedad y el Estado.

No obstante, el estudio que se presenta buscará demostrar que la brecha de implementación de una política de este tipo no solo responde a un problema de la gestión y el manejo político, sino que además, se apoya de la capacidad del Gobierno para lograr una institucionalización de la política acompañada de una instrumentalización coherente y articulada de sus dispositivos. De tal modo, que la LCPM, por sus características, representa una etapa anterior de la actual política de desarrollo docente liderado por la LRM donde ambas parten de

principios comunes, pero difieren en su implementación, donde una es voluntaria y otra universal (figura 3.4.).

**Figura 3.8. Evolución de la Política de Desarrollo Docente en Perú (1984-2016)**



Fuente: Datos tomados de la investigación de Cuenca, Ricardo. 2015a. Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional. p. 22

### 3.2.2. Primera entidad: Diseño de política. La ley de Reforma Magisterial

En este punto del mecanismo causal, presentamos el diseño de la política de esta segunda etapa del desarrollo docente, generada a partir del detonante antes señalado, en donde encontramos cambios institucionales de segundo orden, que generan diseños de políticas parciales, los cuales no suponen reformas significativas en la institucionalidad que dirige la política pública.

En ella presentaremos la interacción de las instituciones y las ideas con el diseño de la política como variable interviniente, en tanto la implementación de la política es vista como la puesta en práctica de decisiones políticas desarrolladas durante la formulación y el diseño bajo la influencia del rol de los actores durante los procesos de definición de objetivos y de implementación de la política (Matland 1995, Elmore 2000a) sin alejarse de los contextos institucionales y políticos que intervienen en él.

En ese sentido, el desenvolvimiento de la política de desarrollo docente bajo un enfoque meritocrático en el Perú pasó por dos etapas: una dirigida por la LCPM entre los años 2007-2011 y la segunda, por la Ley de reforma Magisterial en el periodo 2012-2016 (figura 3.4.).

La Ley de Carrera Pública Magisterial tuvo como antecedentes la Ley del profesorado - leyes 24029 (1984) y 2521(1990)-. Responde a un proceso iniciado durante el gobierno de Alejandro Toledo el año 2004, cuando el ministro de educación Javier Sota Nadal encargo a una comisión técnica la formulación de una propuesta de carrera pública magisterial, que posteriormente pasó a revisión del CNE en marzo del 2005 antes de ser divulgada y sometida a diversas consultas, para luego en diciembre de 2005, elaborar el anteproyecto de ley, cuya aprobación en el Consejo de Ministros permitiría al ejecutivo enviarlo al congreso en calidad de proyecto de ley el 23 de enero del 2006 y solicitar la tramitación con carácter de urgente, a lo que la instancia accedió.

En julio del 2006, al asumir Alan García asume la presidencia, y se retoma el proyecto de carrea pública magisterial del ejecutivo la época de Toledo, le introducirían modificaciones que excluían al sindicato de las comisiones de evaluación y revisaron el costo de la ley y la reducción de algunos beneficios del profesorado.

El gobierno aprista emite un nuevo proyecto de ley (969/2006) que fue presentado al congreso el 13 de febrero de 2007. La comisión de educación no llegó a debatir el pre dictamen y se aprobó en bloque en mayoría y sin debate. Fue aprobado por una pequeña mayoría en el Congreso el día del maestro y se le exoneró de votación. El 11 de julio, se promulgó en presencia de sus autores, pero sin representantes del magisterio, estos se encontraban en huelga. Este fue el contexto que lleva a ley de LCPM del 12 de julio del 2007, contrario al consenso alcanzado de todos los grupos políticos de la ley general de educación aprobada el 2003 (Palacios y Paiba 2007).

No obstante a su importancia y su significancia como norma que regulaba por primera vez la profesión docente, el marco en que se aprueba la LCPM, en el gobierno aprista (2006-2011) mostró dualidad en tanto, por un lado, orientó las acciones de mejora de la calidad del trabajo docente incremento de dispositivos legales que buscaban impulsar el desarrollo docente, y por otro, mostraba confrontación con el magisterio con una serie de acciones que llevaron al descrédito profesional ante la opinión pública, los medios de comunicación y la academia, que

supuso la evaluación de docente en diciembre del 2006. La ley promulgó la Ley N.º 29510, que permite contratar a otros profesionales no docentes para enseñar en la escuela pública, considerando que no era imprescindible ser docente de formación para ejercer la profesión, la nota mínima de ingreso a los institutos de formación docente. La precaria formación del magisterio dio legitimidad a las acciones del Gobierno en materia docente (Cuenca 2011b, 7-12).

En esas circunstancias, de acuerdo a la hipótesis defendida por (Cuenca, 2011b), esta dualidad del gobierno frente al magisterio respondía a un interés por conformar un renovado cuerpo docente funcional a su noción del desarrollo y proyecto de país, donde los méritos individuales llevan a un país exitoso, sin considerar la desigualdad de condiciones para ello, por lo que la noción docente durante este periodo estuvo más cerca de las reformas neoliberales de los 90 que a las vinculadas con el enfoque de derechos surgida en respuesta a la anterior, por lo que la noción de calidad educativa estaría asociada a las ideas utilitaristas donde los docentes son insumos, prima la “eficiencia”, lo “tecnocrático” y la medición para evidenciar el nivel de calidad alcanzada (Cuenca 2011b, 40-47).

En esta etapa, si bien la agenda pública incluía decididamente el tema docente, las relaciones gobierno-magisterio no fomentaron consensos, y se tradujeron en procesos de evaluación enfocados en el manejo cognitivo de conocimiento disciplinar y didáctico, que trajo como consecuencia que el ingreso a la carrera magisterial propuesta desde la LCPM no fuera atractiva para un número significativo de docentes, que permitió la coexistencia de dos regímenes laborales docentes: La ley del profesorado y la LCPM.

Ante esta visión de la calidad educativa y del rol del docente, las agenda de las políticas educativas, que incluyen la formación docente, acreditación de instituciones educativas, en palabras de Cuenca, para la gestión de García, se manejaron tanto a nivel político como técnico bajo una mirada centralista donde la participación de los actores no estatales se limita a un carácter consultivo, sin que ello cambiara las decisiones políticas inicialmente establecidas, donde la representación docente a causa del desprestigio público se vio mellada, quedando limitada, y por otro, a nivel técnico, siguió los lineamientos de la “alta dirección” antes que apostar por diseño de propuestas innovadoras. Esto supuso que el problema docente haya sido abordado con decisiones parciales, inconexas, mostrando una comprensión fragmentada de la problemática educativa, particularmente en lo relacionado con lo docente

(García 2009).

El tránsito entre un dispositivo y otro se caracteriza por el rediseño de la política a través de una serie de ajustes en su instrumento articulador, en aspectos que atañen tanto lo normativo como lo procedimental. Esto se desarrolla en el cambio de Gobierno aprista y la toma de mando de Ollanta Humala, tiempo en el cual la norma pasa a revisión, y se asigna una comisión para la elaboración de un proyecto de ley.

Anunciado como parte de un paquete de reformas, el presidente Humala, en mensaje a la Nación, el 28 de julio del 2012, indicaba que el Ejecutivo entregaría a la brevedad al Congreso de la República una nueva ley que regule el desarrollo profesional docente, que incorporara un sistema de formación y estímulo a la innovación al tema meritocrático (mensaje a la Nación del presidente Ollanta Humala el 28 de julio del 2012).

Al día siguiente, a propósito del anuncio presidencial y las declaraciones en medios de comunicación de la ministra Patricia Salas, se desataría un debate mediático en torno a la carrera magisterial, confrontando a una diversidad de actores no estatales (periodistas, analistas políticos, expertos y ONG) con congresistas de la bancada aprista (Mauricio Mulder) y ex autoridades del sector educativo también del aprismo (Idel Vexler), los cuales se pronunciaron restando valor a la propuesta de Ley de Desarrollo Docente que emitía el gobierno de Humala. Por su parte, los funcionarios de la gestión de Salas, exponían la pertinencia política y técnica de esta medida al integrar en un solo régimen laboral a todo el magisterio peruano, lo cual significaría mejorar la norma anterior ampliando sus criterios. La defensa de esta propuesta de ley se trasladó a los medios de comunicación, y encontró respaldo por parte de la prensa. Pese a ello, por iniciativa de la oposición fujimorista con respaldo del aprismo, se oficializa la moción de interpelación a la ministra de Educación Patricia Salas, el 16 de agosto del 2012, argumentando incapacidad y desidia al considerar que no ha implementado mecanismos para mejorar los resultados de las evaluaciones internacionales de comprensión lectora y matemática que nos colocaban en último lugar.

No obstante, el 3 de agosto el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley de Reforma Magisterial, para luego ser presentado en el Congreso de la República y recibir el apoyo de Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), y Confederación

Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y el Banco Mundial). En ese sentido, el manejo político y mediático del tema, representó un medio efectivo para viabilizar las políticas. Aspecto que la gestión de Salas no afrontó ese aspecto con experticia frente a una demanda aprista que pugnaba por reconocimiento por la LCPM.

No obstante, si bien el debate continuaría acusando a la ministra Salas de sucumbir y aliarse con el SUTEP, la ley RM terminaría con su promulgación el 23 de noviembre de 2012. La trayectoria que llevó a su aprobación representó una disputa antes que técnica, política por no perder el capital político acumulado por el APRA, que incluía entre otras medidas la LCPM. Semejante a lo sucedido con la LCPM, la de Reforma Magisterial estuvo envuelta en la presión política proveniente del gremio docente por medio de la huelga realizada entre septiembre y octubre del 2012 en demanda de mejoras salariales; sin embargo, a diferencia del periodo aprista, el tratamiento político del problema por parte del MINEDU fue de apertura al diálogo con el sindicato.

De este periodo, se rescata la continuidad en la visión sobre la educación y el rol docente en la carrera magisterial, en tanto mantenía los criterios meritocráticos, incorporando un sistema de incentivos al desempeño de los docentes, en el entendido que son los maestros la base y los viabilizadores de cualquier posibilidad de reforma educativa que lleve a la mejora de la calidad de la educación.

Este proceso corresponde a una generación de reformas que en el plano educativo, se han realizado en torno a la carrera docente en América Latina, que incorporan la noción de meritocracia al reconocimiento al desempeño profesional, y afectan las regulaciones existentes en cinco aspectos: el acceso y ascenso en la carrera, las estrategias de promoción laboral e incentivos, el sistema de evaluación y los procedimientos de salida y cese (Cuenca, 2012).

Sobre lo antes mencionado, la LRM puede ser vista como la continuidad de la LCPM, en tanto retoma la discusión sobre la profesión docente del gobierno aprista, que a su vez provenía de iniciativas del periodo de Toledo. Sin embargo, su articulación a un sistema de calidad que incluía reformas en diversos niveles del sector educativo le imprime un carácter diferenciado respecto a la norma que la antecedió.

La trayectoria que llevó a la LRM, que posteriormente desataron el debate luego de las declaraciones de la ministra Patricia Salas al señalar que su aprobación supondría la derogación de la LCPM y la Ley del Profesorado hasta ese momento vigentes, provocó una ola de opiniones de los parlamentarios apristas y los funcionarios del sector durante la gestión de Alan García sobre la pertinencia política y técnica de integrar a todo el magisterio en un solo régimen laboral y bajo un enfoque meritocrático de desarrollo profesional. Posteriormente, el debate salta a los medios de comunicación recibiendo el respaldo de expertos.

### **3.2.3. Segunda entidad. Cambio de autoridad en la política de desarrollo docente**

A consecuencia de las modificaciones realizadas a la LCPM presentadas en la LRM, y producto de un aprendizaje social en lo referido a la implementación de la LCPM, se modificaron aspectos que afectaron la institucionalidad de la política que tiene como ente rector al MINEDU.

Esto suscitó cambios en la autoridad de la política, al reestructurar el Ministerio de Educación de acuerdo a los lineamientos que establecía la LRM, que pone de manifiesto el Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Este proceso se inicia con las reformas producidas los años 2012 y 2015 en el ROF, el cual representa un documento técnico normativo de gestión institucional, que formaliza la estructura orgánica de la entidad, orientada a contribuir al logro de su visión, objetivos y metas establecidas por el sector (DS-006-2006-ED).

Con la ley de LCPM, las agencias encargadas de la institucionalidad de la política de desarrollo docente se encontraban dispersas en las diferentes direcciones del Ministerio de Educación. Durante este periodo, la estructura orgánica del MINEDU estaba regida por el ROF del 2006, aprobado por Decreto Supremo N. ° 006-2006-ED, del 17 de febrero del 2006, emitido durante el gobierno de Alejandro Toledo. Las funciones vinculadas al desarrollo profesional docente se vinculaban al Viceministerio de Gestión Pedagógica y sus órganos dependientes, en donde no es posible encontrar una dependencia que centralice las acciones de la política docente.

En el proyecto de Ley del Presupuesto de la República para el año 2012, en la décimo cuarta disposición se facultaba al Ministerio de Educación para que “en el primer trimestre del 2012 se reestructure orgánicamente y modifique sus documentos de gestión con la finalidad de



mejorar sus procesos de ejecución, así como para la creación de una dependencia encargada del diseño e implementación de la evaluación de desempeño docente en el marco de la CPM”, y quede aprobado por la Ley 29812 de Presupuesto General de la República para el año fiscal 2012. Este cambio en el instrumento de organización supuso un giro en el manejo de la política educativa referida al docente, que concentró la política en una dirección de gestión, acompañado de un incremento significativo en el presupuesto del sector en un 8% equivalente a S/. 95 mil 355 millones.

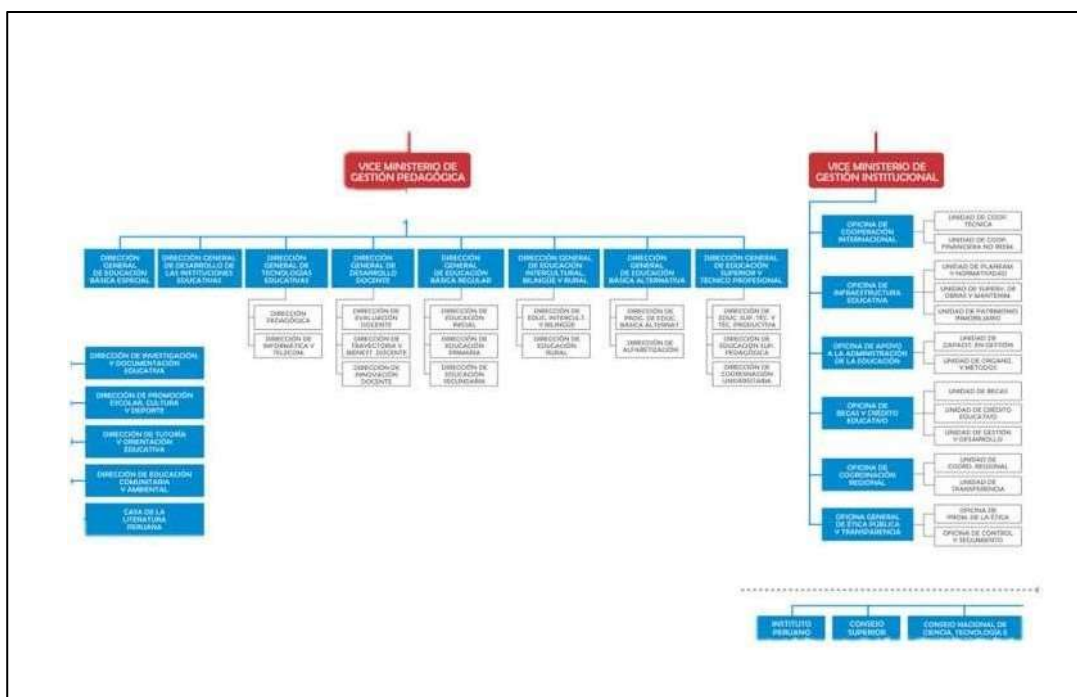
Para hacer posible este incremento, el Ejecutivo priorizó los recursos hacia los sectores más importantes del país, lo que a la fecha se convirtió en una política sostenida desde el 2012, que incrementa el porcentaje del PBI destinado al sector Educación.

Lo sucedido el 2012 sería una de dos reestructuraciones que sufriría el MINEDU durante el periodo de gobierno de Ollanta Humala. Cada uno de ellos se justificaba bajo el criterio de gestión centrada en la calidad educativa hacia el logro de resultados. Ello implicó la creación de la Dirección General de Desarrollo Docente dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, como se puede observar en la figura 3.5., la cual tiene como función principal abordar la situación integral de la docencia. No obstante, esta reorganización no adscribió a la recién creada Dirección los temas referidos a la formación docente inicial como en servicio, que quedaban bajo la tutela de la Dirección de Educación Superior Pedagógica dependiente de la Dirección de General de Educación Superior y Técnico-Profesional. La DIGEDD quedaría conformada por tres direcciones: Dirección de Evaluación Docente, Dirección de Trayectoria y Bienestar docente y la Dirección de Innovación Docente.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea (ex director General de Desarrollo Docente DIGEDD (2013-2016), en conversación con la Autora, Lima, julio de 2016.

Figura 3.9. Organigrama del Ministerio de Educación (ROF 2012)

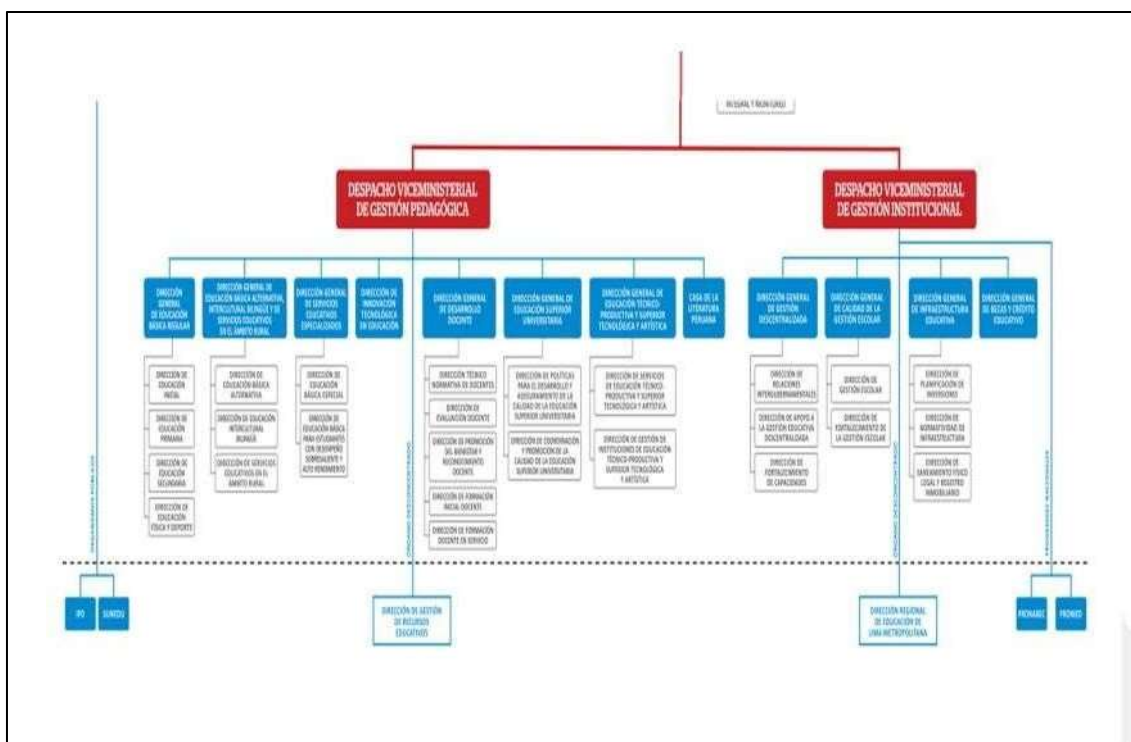


Fuente: Datos obtenido de la página web oficial del Ministerio de Educación (ROF 2012).

Posteriormente, en el año 2015, durante la gestión del actual Ministro de Educación, Jaime Saavedra, se reformaría nuevamente el ROF, que ampliaría las funciones de la Dirección General de Desarrollo Docente, siendo responsable de “conducir, coordinar, supervisar y evaluar un sistema docente que integre y articule las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente; así como el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica.” (ROF 2015, Art. 134).

Se mantendría la Dirección General de Desarrollo Docente, y estaría definida como se observa en la figura 3.6., quedando a cargo de 5 direcciones: Dirección Técnico Normativa de Docentes, Dirección de Evaluación Docente, Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente, Dirección de Formación Inicial Docente y la Dirección de Formación Docente en Servicio.

**Figura 3.10. Organigrama del Ministerio de Educación (ROF 2015)**



Fuente: Datos obtenidos de la página web oficial del Ministerio de Educación (ROF 2015).

La importancia de esta reforma en la DIGEDD radica en la adhesión de dos direcciones claves para la implementación de la política de Reforma Magisterial: Dirección de Formación Inicial Docente y la Dirección de Formación Docente en Servicio. La adscripción de ambas direcciones a la DIGEDD representa dos aristas vitales para el desarrollo profesional docente: la formación y la capacitación<sup>12</sup>, que en la reforma del 2012 no había sido contemplada y generaba dificultades en su articulación con los órganos encargados de su manejo: Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional a través de su Dirección de Educación Superior Pedagógica y la Dirección de Coordinación Universitaria.<sup>13</sup>

La trascendencia del control de la formación inicial y en servicio del docente recae en la naturaleza del sistema educativo peruano, que por ser descentralizado, demanda lineamientos articulados que se integran a las políticas de desarrollo docente. Implica la producción del currículo nacional para cada una de las instancias de formación profesional del docente, sean

<sup>12</sup> El año 1997 publica junto con el educador Manuel Paiba, el texto “Consideraciones para una política de desarrollo magisterial” en el cual aborda la problemática del desarrollo docente indicando que ella se concentra fundamentalmente en tres aspectos: la condición social del docente, el desempeño profesional y la formación inicial permanente.

<sup>13</sup> Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea (ex director General de Desarrollo Docente DIGEDD (2013-2016), en conversación con la Autora, Lima, julio de 2016.

estos en instituciones no universitarias como universitarias, que en el 2012 dependían del DGESTP, lo cual explicaría la desarticulación inicial en lo concerniente a la formación profesional del docente.

Sin embargo, los cambios observados en los ROF del 2012 y 2015 evidenciaron ajustes y modificaciones, pero no afrontaron una verdadera reestructuración del sistema al mantener dos grandes viceministerios de gestión pedagógica e institucional, de donde el de Gestión Pedagógica concentra la atención de la Educación Básica Regular, Alternativa y Especial; la Educación Superior Universitaria, y la Superior No Universitaria de Institutos Pedagógicos, Técnicos y Profesionales. Al respecto, especialistas en temas educativos señalan que dada la complejidad del tema, el sector requiere un cambio sustancial desconcentrando la atención de la Educación Superior Universitaria y Técnica en un nuevo Viceministerio, que permite articular las reformas emprendidas en materia universitaria y del sistema de calidad.

Por otro lado, los cambios producidos en el sistema educativo, a consecuencia de los debates y las normativas emitidas, en el periodo de transición democrática, según lo estipulado en la Ley General de Educación del 2003, demandaban del Estado garantizar la calidad de las instituciones educativas públicas, supervisar y regular a las instituciones privadas creando un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) que opera a través de organismos autónomos en todos los niveles educativos: Educación Básica y Superior Universitaria y no Universitaria.

Esto supuso la construcción de un sistema de calidad sin parangón en la educación peruana, e inicia con la creación del SINEACE el año 2006 por Ley N.º 28740, que tiene por objetivo garantizar la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión de las instituciones educativas públicas y privadas, para lo cual generarán instrumentos de medición de la calidad que permitan el seguimiento de estándares de calidad. Estos instrumentos a partir del 2012 tomaron protagonismo en la educación peruana, constituyendo una nueva generación de dispositivos de calidad. Tienen como finalidad evaluar el logro de aprendizajes de los estudiantes, retroalimentando al sistema educativo en tanto proveen los criterios de evaluación incorporados en el currículo nacional y en los componentes de evaluaciones de desempeño docente en el aula.

Asimismo, se alinea a lo propuesto en el PEN, en su objetivo 5 al promover una Educación Superior de calidad, que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.

En ese sentido, la Ley N.º 30220 de Reforma Universitaria que crea el SUNEDU el año 2014, hace del MINEDU el ente rector de la Educación Superior Universitaria, desde el cual se establecen mayores exigencias académicas e institucionales a las universidades, que deben cumplir con estándares básicos de calidad. Tomaría parte de la reestructuración del MINEDU el 2015 con la creación de la Dirección General de Educación Superior Universitaria.

Un punto complementario a la institucionalidad creada en torno a la calidad educativa con el SINEACE y el SUNEDU reposa en la Unidad de Medición de la Calidad Educativa UMC, creada como parte del proceso de modernización educativa iniciada en la década de 90, durante el gobierno de Fujimori, que entre otros aspectos renovó el sistema de evaluación de la calidad del proceso educativo, mediante la realización de evaluaciones de rendimiento escolar CRECER 1996, 1998 y la Evaluación Nacional 2001, y que en la actualidad está encargada de las evaluaciones de logros de aprendizajes de los estudiantes de la EBR, siendo un órgano de asesoramiento adscrito a la Secretaria de Planificación Estratégica, que realiza cada año las evaluaciones censales a alumnos de 2.º, 6.º de primaria en escuelas públicas y privadas, de 2.º y 4.º de primaria en EIB, y 4º secundaria de la EBR, en las áreas de comprensión lectora y matemática.

La importancia de la UMC se explicita en tanto constituye la principal fuente de instrumentos de evaluación de rendimiento y de proceso de escolares, de aula, materiales educativos en el sistema educativo nacional actual, a partir de los cuales se brinda información sobre la calidad, retroalimentando al sistema con la finalidad de identificar las fortalezas y debilidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas. Además, difunde la información obtenida a todas las instancias educativas: Gobiernos Locales, Ugeles, Instituciones Educativas y padres de familia a través del sistema de consulta de resultados de evaluaciones SICRECE. Asimismo, es la instancia técnica del Ministerio de Educación responsable de diseñar e implementar evaluaciones de logros de aprendizaje, que tiene entre sus objetivos la producción y difusión de información relevante y confiable sobre los resultados de las evaluaciones y sus factores asociados para contribuir a la toma de decisiones en las instancias de decisión política educativa, la comunidad educativa y la sociedad en general.

Lo mencionado, sumado a la aún no aprobada Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior (2016), conforman un círculo virtuoso de reformas en el ámbito educativo en mejora de la calidad, pero que a la fecha está inconclusa, puesto que la referida ley no alcanza a los institutos y escuelas de educación superior, pedagógicos, de donde mayoritariamente provienen los maestros del sector público; que la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior del 2009 sí contemplaba y que por lo tanto rige en la actualidad.

Otro factor importante en el cambio de autoridad en la política de desarrollo docente está directamente relacionado con los actores claves que en él participan, dígame los funcionarios públicos, en el entendido que son ellos los que posibilitan u obstaculizan el desenvolvimiento de la política pública. Partiendo de este criterio, es posible identificar dos etapas en la implementación de la LRM, la cual se ajusta a los perfiles de las autoridades que han dirigido la política. En ese caso, el manejo político y técnico difiere entre la gestión de la socióloga Patricia Salas y el economista Jaime Saavedra.

Ambos vinculados al tema educativo desde la academia, sin militancias políticas definidas, muestran un liderazgo diferenciado que pone en el extremo los criterios pedagógicos y los técnicos. Sin embargo, muestran un criterio común que apuesta por una reforma del sistema educativo, pero que difiere respecto a las estrategias empleadas para lograrlo.

En su calidad de ministra de Educación, Patricia Salas ha sido la impulsora de cambios en la política educativa. En lo concerniente al tema docente, concentró su atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes, la revalorización de la carrera docente y la gestión eficaz del sistema escolar (Memoria institucional MINEDU 2011-2013). Desarrolló una estrategia de diálogo y negociación con el gremio magisterial en oposición a la práctica política aplicada por el gobierno aprista durante la implementación de la LCPM. Dicha estrategia apuntó a un cambio educativo a partir de una reflexión pedagógica, metodológica y la revaloración docente con la proyección de alcanzar mejores aprendizajes.

Para realizarlo, contó con el concurso de especialistas e investigadores en temas educativos, pedagogos de amplia trayectoria, los cuales fueron invitados a participar en la gestión pública, pero que dadas la singularidad de la demanda política y social de cualquier intento de reforma en educación, requerían complementariamente de un perfil gestor. Al respecto, la primera directora del DIGGED, especializada en temas vinculados al desarrollo magisterial, refiere

que la falta de pericia en la gestión de la primera evaluación de directores, convocada para el año 2013 en el marco de la LRM, que llevó a la cancelación de la prueba a razón de un problema técnico, causó su separación del cargo. No obstante, la experiencia sirvió de autoaprendizaje para los participantes en el proceso y suscitó modificaciones en la gestión de las pruebas.<sup>14</sup>

Otro indicador del énfasis hacia lo pedagógico se relaciona con la elaboración de un conjunto de documentos pedagógicos en calidad de recomendaciones didácticas en diversas áreas del currículo nacional, que fueron diseñados a partir del año 2012 y que a la fecha constituye herramientas básicas de trabajo en el aula, las cuales llevan por nombre “Rutas de Aprendizaje”. Estos documentos tomaron parte de una estrategia que buscaba gestionar el currículo.

[...] estableciendo un marco curricular nacional que defina con pertinencia cultural las principales expectativas de aprendizaje del país [...] crear un sistema curricular nacional capaz de articular de manera coherente los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del marco curricular nacional (a través de estándares, mapas de progreso) señalando competencias nacionales entregados a los docentes para orientar la enseñanza y basar su evaluación de progreso en los aprendizajes” (PESEM 2012-2016, 20).

De otro lado, encontramos al ministro Jaime Saavedra, con experiencia en cargos gerenciales en entidades internacionales y proveniente de la academia como director Ejecutivo e Investigador Principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo Económico (GRADE). Su gestión se ha caracterizado por la continuidad de las medidas emprendidas por su antecesora; sin embargo, muestra características que le atribuyen particularidad a su gestión respecto a la anterior.

Bajo su liderazgo, el sistema educativo ha perfeccionado sus procesos con base en la Estrategia de Gestión Pública de Presupuesto por Resultados. Ello ha suscitado cambios en la estructura orgánica del sector plasmados en el ROF del 2015, en un intento por optimizar los procedimientos que implican la administración del sector educativo. Asimismo, ha desarrollado un modelo conceptual de trabajo basado en cuatro componentes: (1) calidad de

---

<sup>14</sup> María Amelia Palacios (ex directora General de Desarrollo Docente (2011-2013), en conversación con el autor, agosto 2016.

aprendizajes, que incluye acceso y conclusión a la educación, contenido curricular, materiales y recursos educativos, educabilidad, innovación en ciencia y tecnología; (2) calidad docente, que abarca formación y capacitación docente, atracción y retribución docente y evaluación docente; (3) gestión sectorial, que implica la gestión del sistema, de las instituciones educativas y de la información; y por último, (4) la infraestructura y espacios educativos y deportivos (PESEM 2016-2030).

Los componentes mencionados nos muestran una continuidad del planteamiento impulsado por la gestión Salas, no obstante se han tomado medidas que han buscado integrar los sistemas de seguimiento en la propia gestión del MINEDU, al crear sistemas de información de flujo interno, entre otras acciones que mejoran los procesos, los cuales se proyectan ante la opinión pública, como un ejemplo de orden y gestión efectiva de los recursos públicos. Si bien ambas miradas consideran al docente como agente activo en la educación, difieren en su énfasis participativo y político, donde la mirada técnica dirigida por la gestión por resultados prevalece en la gestión de Saavedra, lo que ha sumado positivamente a su imagen ante la opinión pública.

Sin embargo, los liderazgos y visiones respecto a la educación no evaden los contextos políticos, donde la implementación de determinadas medidas políticas, como la reforma magisterial y universitaria, han significado pequeñas batallas por las cuales la agenda política en educación ha orientado los esfuerzos, encaminando las acciones gubernamentales al logro de metas específicas<sup>15</sup>, que a su vez tiene correspondencia con la apuesta política desde el Ejecutivo expresado en el incremento del presupuesto al sector, que en los últimos cinco años ha pasado de 14% para el año 2011 al 17,9% el 2016 del total del presupuesto público.

#### **3.2.4. Tercera entidad. Nuevos instrumentos de la política de desarrollo docente y el sistema de calidad**

Como cuarta entidad encontramos a los nuevos instrumentos de política de corte pedagógico que se producen a consecuencia de los cambios de autoridad. Estos concentran el enfoque educativo y pedagógico bajo los cuales se organiza el sistema educativo en los niveles: Educación Básica Regular y Educación Superior.

Muestran la visión de la educación que se imparte, contiene los aprendizajes que deben

---

<sup>15</sup>María Amelia Palacios (ex directora General de Desarrollo Docente (2011-2013), en conversación con la Autora, Lima, agosto 2016.



desarrollar los estudiantes en cada nivel educativo, en cualquier ámbito del país, a fin de asegurar calidad educativa y equidad, de acuerdo al marco legal de la Ley General de Educación N.º 28044, que señala la necesidad de contar con currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades, propuestos en el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y las exigencias del mundo moderno a la educación (Ley General de Educación 2003).

Por su naturaleza y composición, estos instrumentos deberán vincularse con las mejoras de los aprendizajes, el desarrollo docente, la mejora de la gestión y los espacios educativos e infraestructura, que en lo concerniente a la Educación Básica, tiene a como articulador al Currículo Nacional de la Educación Básica. Dada la importancia del currículo en el sistema educativo, se han establecido cuatro procesos clave para el modelo pedagógico: Desarrollo curricular; reforma de los servicios y de las instituciones educativas; desempeño docente y gestión descentralizada.

En lo que respecta a la Educación Básica, el currículo ha mostrado modificaciones en un periodo de once años, presentando ajustes en su contenido, al cual se han sumado nuevos instrumentos complementarios del sistema curricular, como las Rutas de Aprendizaje, los Mapas de Progreso. Se observa una evolución en la construcción de un documento curricular que concentre los aprendizajes en la escuela, a partir del año 2005, denominado Diseño Curricular Nacional para la EBR (DCN), y que recientemente es conocido como Currículo Nacional de la Educación Básica (2016), que integra Educación Básica Regular (EBR), la Educación Básica Especial (EBE) y Educación Básica Alternativa (EBA).<sup>16</sup>

Como ya se ha señalado, el camino hacia la mejora de los aprendizajes ha incluido la construcción de un sistema curricular acorde a los enfoques pedagógicos en el marco de la “Movilización Nacional por la Mejora de los aprendizajes”, por lo que a partir del 2012, han aparecido una nueva generación de documentos de orientación pedagógica, dirigido a los docentes, con el objetivo de desarrollar con mayor precisión los procesos de enseñanza y aprendizaje bajo el lema “Todos podemos aprender, nadie se queda atrás”.

En ese sentido, se puso en marcha una transformación de la educación que contemplaba la

---

<sup>16</sup> Martina Wong de la Dirección General de Formación Docente del Ministerio de Educación (DIGFID) (2010-2017), en conversación con la Autora, Lima, marzo 2017.

reforma de la formación inicial docente a través de una serie de reformas institucionales que abarcaban la Reforma Universitaria y la revitalización de los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos públicos, con el fin de asegurar la calidad con equidad e inclusión.

Por su parte, esta nueva generación de instrumentos pedagógicos diseñados durante la gestión de la ministra Salas buscó brindar a los docentes soporte pedagógico concreto para el trabajo en el aula, articulándolo a los criterios de evaluación (indicadores de logro) como parte del sistema de calidad educativa creado a partir del 2006 con el SINEACE. Siguiendo esta línea, se ha sumado desde el 2015 un nuevo instrumento: las Sesiones de aprendizaje, las cuales representan secuencias pedagógicas a modo de ejemplos que buscan potenciar el trabajo docente y orientar la labor pedagógica en las principales áreas curriculares y en su planificación anual.

Todos estos documentos forman parte del sistema curricular caracterizado por un desarrollo por competencias, que apela a los principios de aprendizaje activo e incorpora el uso de actividades didácticas pauteadas que apuntan a alcanzar los objetivos curriculares, que dan paso a la incorporación de los instrumentos pedagógicos antes mencionados. Esto supone una transformación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y con ello, el rol del docente y la práctica docente en el aula -en especial de aquellos cuya formación inicial es anterior a este enfoque pedagógico-, dando lugar a un conflicto cognitivo en el docente al alejarse de prácticas antiguas en pedagogía. Un docente pone en práctica metodologías activas, pero sin modificar su antiguo rol, afecta la calidad de los procesos educativos y el resultado de los mismos. De modo tal que los programas formativos del docente deberán actualizarse según la demanda de la escuela pública y del sistema educativo actual (Tedesco 2005).

En relación con el punto anterior, el currículo y los documentos normativos para la formación inicial de docentes de la Educación Superior Pedagógica y Universitaria evidencia variaciones en su institucionalidad acorde a los lineamientos de la LCPM y la LRM, así como las reformas del sector a través del ROF 2012 y 2015, y queda a cargo de la DNESTP a través de la Dirección de Educación Superior Pedagógica a partir del 2006 y posteriormente a la DIGEDD a través de su Dirección de Formación Inicial Docente el año 2015 (ver anexo 3.1.).

En ese marco, la curricular para la Educación Superior Pedagógica, que atañe directamente a la formación profesional inicial de los docentes en el ámbito de los Institutos Pedagógicos y Universitarios, tiene los siguientes hitos:

- (1) En el periodo comprendido entre los años 2007 a 2009, los Institutos de Educación Superior Pedagógicos vienen aplicando los Diseños Curriculares Experimentales para las carreras profesionales pedagógicas de Educación Secundaria, en las especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemáticas, Ciencias Sociales y Comunicación mediante Resolución Directoral N° 0358-2007-ED y para las carreras profesionales pedagógicas de Educación Física y de idioma inglés mediante la Resolución Directoral 0005-2008-ED, y desde 2009, para las carreras pedagógicas de Educación Inicial y Educación Primaria mediante Resolución Directoral N.º 0745-2008-ED.
- (2) Para el año 2009, estos instrumentos fueron validados, revisados y actualizados generándose nuevos Diseños Curriculares Básicos Nacionales para las carreras profesionales pedagógicas de Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, en las especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemáticas, Ciencias Sociales y Comunicación, Educación Física y; de idioma inglés para el año 2010 con la Resolución Directoral N.º 0165-2010-ED.
- (3) Se aprueban para el año 2010 los Diseños Curriculares Básicos Nacionales para las carreras profesionales pedagógicas de Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, en las especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemáticas, Ciencias Sociales y Comunicación, Educación Física; de Computación e Informática para su aplicación.
- (4) En lo que respecta a la educación intercultural, se aprueba el 2010 el Diseño Curricular Básico Nacional para la formación pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe en Inicial y Primaria y, el año 2012 el Diseño Curricular Experimental para la formación de docentes en las carreras de Educación Inicial y Primaria Intercultural Bilingüe.

En otra línea dispositivos como parte de la nueva generación de instrumentos del sistema de calidad encontramos al (MBDD) Marco del Buen Desempeño Docente y el (MBDDi) Marco del Buen Desempeño Directivo, de los años 2012 y 2013, respectivamente.

Este documento surge como producto de un proceso de diálogo y concertación a través de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente, a lo largo de dos años, constituye un documento de política educativa a partir del cual guiar las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente. Asimismo, constituye un instrumento de política que prioriza las políticas educativas en torno a los aprendizajes de calidad, desarrollo docente y descentralización de la gestión educativa.<sup>17</sup>

Forma parte de un conjunto de instrumentos que replantean la visión de la labor docente en la escuela pública, de modo que se articula con las reformas emprendidas en aspectos laborales del trabajo docente con la Reforma Magisterial, que permitan mejorar la práctica de la profesión. En ellos se especifican los criterios y comportamientos observables y medibles del desempeño profesional docente, que toman parte en el proceso de enseñanza siendo organizados en 4 dominios, con 9 competencias y 40 desempeños (MBDD 2012).

Con la Ley General de Educación del 2003 se propuso que el país tuviera un sistema de evaluación, acreditación y certificación de competencias en todo el sistema educativo, desde la educación básica hasta la superior. Esta se concretó con la ley del SINEACE, siendo el organismo técnico especializado creado con la finalidad de garantizar el derecho a recibir una educación de calidad, así como instalar en el país una cultura que promueva la mejora continuación de las instituciones educativas, dado que la acreditación de instituciones educativas no es obligatoria. Responde a una experiencia internacional que crea instituciones de aseguramiento de la calidad educativa como el CONACES en Colombia (1992), al CONEAU en Argentina (1995), el CANES (Bolivia, 2006), el CNA en Chile (2006) y más recientemente el 2010 en Ecuador al CONEA.

Al respecto, las reflexiones de en torno a la importancia de la calidad del sistema educativo en Perú en el Congreso Nacional de Acreditación 2015, señalaban:

La visión fragmentada del sistema educativo peruano es una debilidad que no puede ser replicada en un sistema de evaluación de la claridad. Asegurar calidad implica considerar al sistema educativo en su integridad, contribuir con su articulación y facilitar la transitabilidad de los estudiantes. No es posible asegurar calidad en la educación superior si no se asegura

---

<sup>17</sup> Martina Wong de la Dirección General de Formación Docente del Ministerio de Educación (DIGFID) (2010-2017), en conversación con la Autora, Lima, marzo 2017.

también la calidad en la educación básica, más aun si los estudiantes son los mismos que transitan a lo largo de todo el sistema educativo. En esta conferencia se resaltó la importancia de contar con un sistema integrado de calidad, implementando la acreditación desde la educación básica hasta la educación superior (Congreso Nacional de Acreditación 2015, 2016, 59-66).

En cuanto a su institucionalidad, el SINEACE tiene dos etapas marcadas que definen su trayectoria: Una primera que va desde su creación el 2006 al 2013, año en el que se le otorga pliego presupuestal y el 2014 a la fecha que coexiste con la nueva ley universitaria y con las modificaciones de la Ley del SINEACE, estableciéndose como organización contando con un Consejo Directivo Ad Hoc conformado por representantes del SINEACE, CONCYTEC y el MINEDU, que tomen parte de los procesos de acreditación de la educación básica y superior.

Por su parte, en lo que respecta a la definición de funciones posteriores a la Ley Universitaria y la creación del SUNEDU, el 2014, que llevaron a la reorganización del SINEACE generando dudas sobre los procesos y competencias que integran el licenciamiento y la acreditación de las instituciones educativas superiores y universitarias, se puso en cuestión la necesidad de pensar como parte de la calidad un sistema de aseguramiento de la calidad, determinar qué agencias toman parte de este proceso, definir el rol del Estado en esta tarea, y la gestión de dicho sistema desde el Estado, las agencias, otros actores, las instituciones educativas en el proceso de aseguramiento de la calidad.

Al respecto, María Amelia Palacios señalaría:

[...] considero importante poner la acreditación en un sistema mayor, que es el llamado sistema de aseguramiento de la calidad, el cual está acompañado de otros sistemas también fundamentales como es el de la formación, que permite que los ciudadanos sepan cómo va la realidad de las distintas instituciones del país. Este nuevo objetivo del sistema educativo responde a una política de fomento de la calidad que permita financiar los procesos de autoevaluación que requieran recursos y en los procesos de mejora que necesiten todavía muchos más procesos que los de autoevaluación. No se puede mejorar la calidad sin recursos económicos y recursos humanos, y estos también tienen un costo para su inclusión en el proceso (Congreso Nacional de Acreditación 2015, 2016, 94-95).

En la generación de nuevos instrumentos de política educativa posteriores a la creación del SINEACE, aparecieron instrumentos que gestionaban los procesos de acreditación de instituciones educativas denominados “modelos de acreditación”, siendo el primero del año 2010 que regiría hasta el 2016.

Posteriormente, luego de concretarse la autonomía presupuestaria, el inicio del proyecto de inversión pública Pro Calidad como mecanismo para financiar los planes de mejora que lleven a la acreditación de las instituciones educativas públicas, la reorganización del SINEACE el 2014 en el contexto de la nueva ley universitaria, se realizaron ajustes en el sistema de aseguramiento de la calidad con un marco normativo nuevo que incorpora el licenciamiento como regulador de las condiciones básicas de aseguramiento de universidades e institutos a la acreditación, que tiene como objetivo la promoción y de mejora de los mismos.

La revisión de modelo de acreditación del 2010 fue discutido en un contexto donde se debatía la calidad educativa advirtiendo que no se puede hablar de un concepto único pero si de una conceptualización de lineamientos que implica mirar y entender la calidad educativa como un derecho humano, un bien público, donde la educación está centrada en el estudiante como sujeto de derecho, que demanda vigilancia social donde el SINEACE no solo provee de estándares sino las herramientas de lo que se debe exigir. Esto llevó a la revisión del modelo en dos aspectos: en los estándares y en la pertinencia de los procesos de evaluación, reflexionando sobre las dimensiones, estándares e indicadores que componen los modelos de acreditación, que en cinco años de vigencia dificultaban su adaptación a distintas realidades educativas del país, donde la rigidez de la evaluación externa estaba orientada a una inspección o auditoria, que sumado a la falta de claridad en los procedimientos y la falta de recursos humanos entre los responsables de llevar a cabo los procesos de autoevaluación en las instituciones, limitaba las posibilidades de desarrollar la cultura de la calidad que se esperaba con la creación del SINEACE.<sup>18</sup>

Así, Marisol Lostanau Ottone, entonces directora de Evaluación y Acreditación de Institutos y Escuelas de Educación Superior del SINEACE, al referirse al modelo de acreditación del 2010 vigente hasta el 2016, señalaba que estaba más enfocado en los procesos de las instituciones educativas, mientras que la nueva propone una mirada basada en los resultados

---

<sup>18</sup> Verónica Alvarado. (Directora de Evaluación y Gestión del Conocimiento (DEGC) de SINEACE (2015-2017), en conversación con la Autora, Lima, febrero 2017.

en cuatro dimensiones: el perfil del egreso (antes dentro de los procesos académicos), ahora concentrado al entorno laboral, centrado en el estudiante, donde los estándares se concentran en la formación integral (Congreso Nacional de Acreditación 2015, 2016, 134).

Por su parte, la secretaria técnica del SINEACE, Carolina Barrios, al referirse al nuevo modelo señalaba que tiene como eje el perfil del egresado para todo el proceso de formación con etapas marcadas por la investigación, la proyección social, la extensión y el procesos formativo de enseñaban-aprendizaje, la gestión de los docentes y el soporte y seguimiento de los estudiantes, que se ve plasmado en las dimensiones, estándares que incluye el modelo (Congreso Nacional de Acreditación 2015, 2016, 137).

A consecuencia del D.L. 882, denominado Ley de promoción de la inversión en la educación, promulgado en el gobierno de Alberto Fujimori, en el año 1996, se produce un incremento exponencial de la oferta (fundamentalmente privada) de instituciones de formación docente que en el año 2006 la masificación de la formación inicial docente llegó a su punto más alto. Ante lo cual se aplicó como medida en el gobierno aprista la iniciativa de suspender la creación de facultades, escuelas, filiales, programas y otros que conduzcan a la obtención del título profesional o grado académico en Educación fue una medida correcta, pero insuficiente.

Ante el cuestionamiento público de la calidad de los servicios educativos brindados en estas instituciones, en el marco de la Ley General de Educación del 2003, el año 2006 se promulga la Ley N° 28740, Ley del sistema nacional de acreditación y certificación de la calidad educativa, iniciando funciones formalmente el 2008 se crea el SINEACE teniendo como parte de sus órganos operado e impulsador del diseño de la política de acreditación del Consejo de evaluación, acreditación y certificación de la calidad de la educación superior no universitaria (CONEACES) que establece un conjunto de estándares de calidad para la formación inicial docente plasmados en un modelo de acreditación organizado en cuatro dimensiones: a) gestión institucional, (b) procesos académicos, (C) servicios de apoyo y (d) resultados e impactos. Si bien su elaboración se consultó a instituciones de formación docente y a expertos, y un plan piloto de dos instituciones de formación docente, los mecanismos de validación del modelo elaborado darían cuenta de una mirada tecnocrática en el diseño de la política, lo que en opinión de Cuenca (2011a).

De la memoria institucional del SINEACE 2013-2016, si bien, a diciembre de 2016, 123 IESP y ESFA, 177 institutos superiores están inscritos, de los cuales 123 están en proceso de autoevaluación, 20 en evaluación externa y solo 34IE de IESP están acreditadas, de los cuales 123 (69%) pertenecen a la gestión pública y 54 (31%) a la privada (SINEACE). Memoria Institucional 2013-2016, 53).

Con la reorganización del SINEACE al promulgarse la Ley 30220, Ley Universitaria en julio 2014, En setiembre del 2014, en el marco de la referida reorganización, el Consejo Directivo Ad Hoc (CDAH), dispone la evaluación del modelo de acreditación de institutos y escuelas de educación superior, herramienta de mejora, los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación. Del modelo de acreditación vigente desde 2010 se revisó la pertinencia de los estándares ante su dificultad de adaptarse a diferentes contextos, se buscó simplificar el proceso, donde la evaluación es concebida como un parte de un proceso formativo que permite a las instituciones analizar su quehacer con miras a mejorar su oferta. En su construcción se han incorporado las experiencias internacionales en los procesos de acreditación, desarrollándose una propuesta de estándares con la participación de expertos y equipos técnicos de las direcciones de línea del SINEACE, que luego se sometió a consulta con diversos actores en diversas regiones del país, convocados a talleres macro regionales con presidentes de comités de calidad de programa de estudios acreditados, jefes de calidad de institutos y escuelas de educación superior, evaluadores externos, representantes de entidades evaluadoras externas, responsables y especialistas de los programas nacionales transversales de CTI del CONCYTEC, expertos en educación y agencias acreditadoras nacionales e internacionales (Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Institutos y Escuelas de Educación Superior 2016, 9).

La estructura del nuevo modelo incluye cuatro categorías generales o dimensiones: una dimensión central de formación integral, una dimensión de gestión estratégica y una dimensión de soporte institucional; y la cuarta de resultados, donde el perfil de egreso se convierte en un eje central y articulador del programa de estudios. El perfil de egreso se identifica como parte de la gestión estratégica y conduce además la planificación del programa; orienta el proceso de formación integral y el logro del mismo debe verificarse en cada egresado (Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Institutos y Escuelas de Educación Superior 2016, 10).

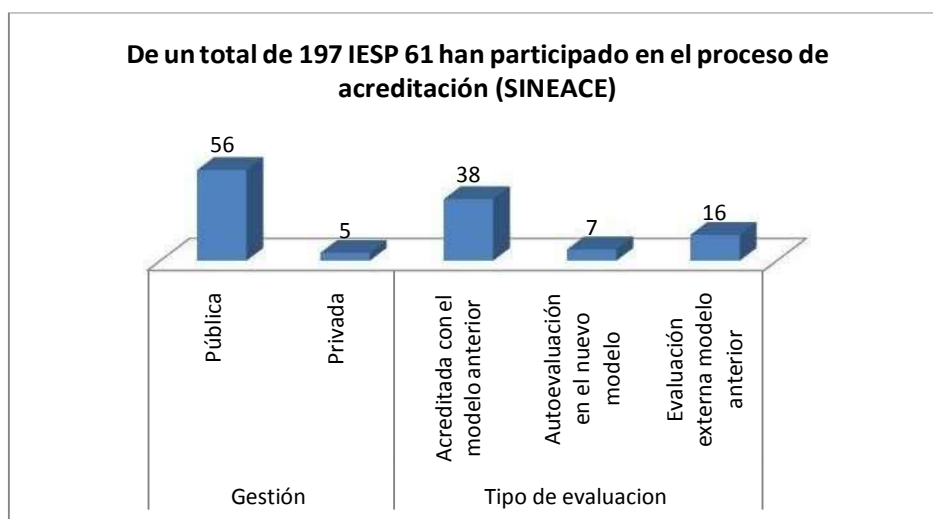


En ese sentido, el nuevo modelo y matriz de estándares delimita lo que se propone, lo que se hace, lo que se obtiene y lo que se requiere para mejorar, expresado en La nueva matriz de evaluación está organizada en 4 dimensiones, 12 factores y 34 estándares que se acompañan de criterios a evaluar, demostrando que el programa de estudios debe explicitar mediante evidencias verificables que se responde a lo exigido.

La dimensión formación integral es el eje central evaluando el proceso de enseñanza aprendizaje compuesto de 5 estándares: Currículo, características del plan de estudios, coherencia de contenidos, Desarrollo de competencia y practicas pre-profesionales. De ellos, el estándar currículo y desarrollo de competencias, son que directamente se vinculan con los lineamientos curriculares de la EBR y MBDD, al medir que el programa de estudios cuente con mecanismos de gestión a nivel de las ISP que adecuen su oferta actualizando periódicamente de su documento curricular, lo que implica contar con un documento curricular, programas o plan de estudios y perfil de egreso articulados en sí, con un grado de pertenencia que definan las competencias que debe tener el estudiante a su ingreso y egreso.

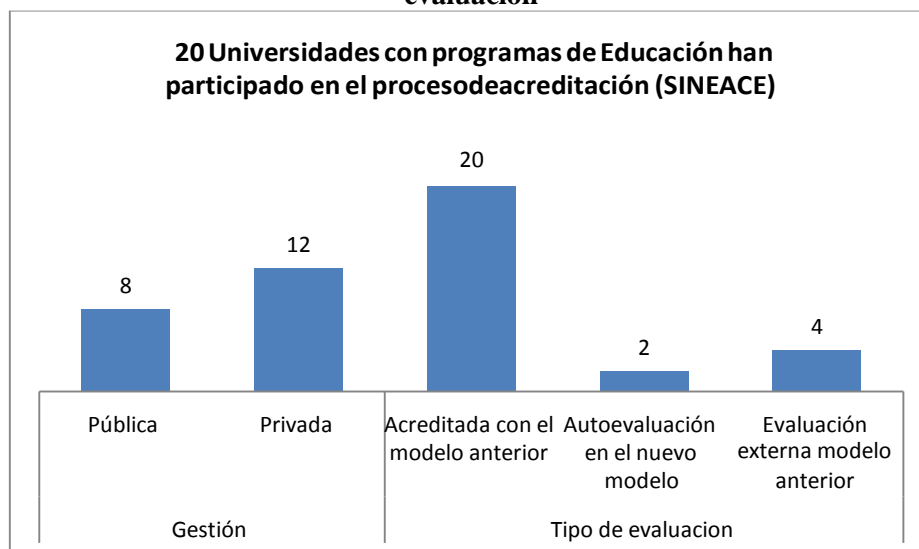
### 3.2.5. Cuarta entidad. Instrumentalización de la política de Reforma Magisterial

**Figura 3.11. IESP en proceso de acreditación según tipo de evaluación**



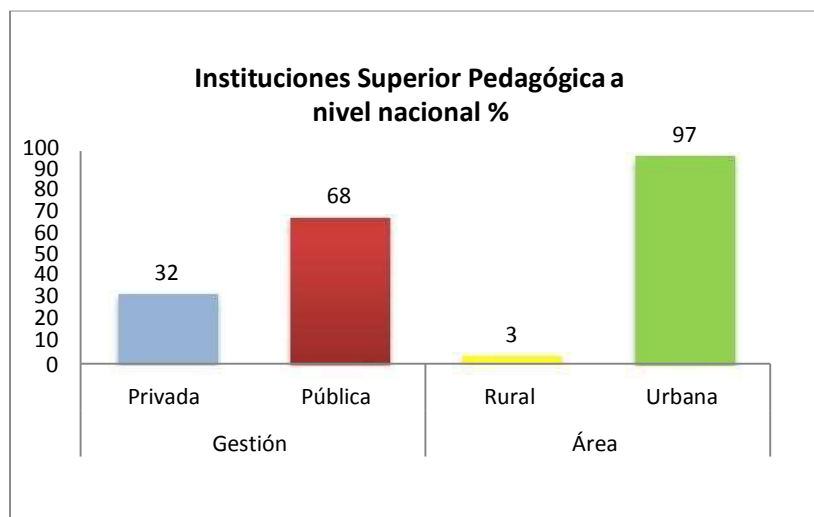
Fuente: Datos obtenidos del MINEDU. Censo Escolar 2015 y de la página web oficial del SINEACE, actualizado a abril 2017.

**Figura 3.12. Universidades que han participación en procesos de evaluación de acuerdo a tipo de evaluación**



Fuente: Datos obtenidos de la página web oficial del SINEACE. Actualizado a abril 2017

**Figura 3.13. Distribución de ISP a nivel nacional por gestión y área geográfica**



Fuente: Datos obtenidos del ESCALE. Estadística de la Calidad Educativa - Ministerio de Educación. Censo Escolar 2016. (base primaria).

La desarticulación de los instrumentos de política, con los cambios de autoridad producidos como parte del proceso de implementación de la política de desarrollo docente, constituye la quinta entidad del mecanismo causal que da lugar a la brecha de la implementación en el logro de sus objetivos.

Como se ha mencionado, la política de desarrollo docente se inserta en un plan de reforma del

sistema educativo peruano, cuyo horizonte han sido trazados por el PEN y LGE.

Sin embargo, la ejecución de los objetivos estratégicos del PEN ha tenido una aplicación escalonada, influenciada por el contexto político y las condiciones materiales que permitan su implementación. En esa línea, el balance sobre el PEN emitido por el CNE señalaba para el 2014 aciertos en torno a una mejora en la gestión pero advertía de una incompleta reforma curricular cuyo proceso culminó recientemente con la aprobación de un nuevo Currículo Nacional de Educación Básica a mediados del 2016. Sin embargo, menciona entre las tareas pendientes acelerar el proceso de reforma magisterial para aplicarla al 100%; así como dar viabilidad a la reforma de las UGEL para evitar la dispersión, fortalecer sus capacidades y dotarlas del equipamiento tecnológico necesario. Asimismo, sugería revisar las condiciones en que se imparte la formación inicial y en servicio de los docentes garantizando la calidad de la nueva oferta educativa y asegurar que la formación impartida responda a las necesidades sociales y educativas, guardando coherencia con las competencias señaladas en el MBDD (Balance PEN 2014).

Cumplir con las tareas pendientes que se advertía el Balance de PEN (2014) supone incorporar en la formación del docente lo necesario para una atención integral a la diversidad escolar (EIB, EBE, EBA, multigrado, unidocente) revisando los currículos de la Educación Básica Regular y la Educación Superior, mejorar los programas de formación en servicio y continua, adecuar la oferta educativa a la demanda profesional del magisterio. (Balance PEN 2013). Sin embargo, la tarea pendiente referente a la formación inicial pedagógica aún no ha sido atendida, priorizando la reforma de la Educación Superior Tecnológica.

En lo que respecta a la implementación de la LRM, emprendida a partir del 2012, se han ejecutado a cuatro niveles: (1) reorganización del sistema de desarrollo docente con la creación de la DIGEDD el 2012, (2) reformas en la Educación Superior con la Ley de Reforma Universitaria del 2014, (3) la reforma del sistema de calidad SINEACE el 2014, (4) la reforma curricular de la Educación Básica y la elaboración de una nueva generación de instrumentos de política educativa: Marco del Buen Desempeño Docente y Directivo (2012 y 2013).

El acoplamiento de estos instrumentos de política, con las instituciones creadas para tal fin, hace posible la reforma del sistema educativo que permita desarrollar los aprendizajes con pertinencia, brindar una educación de calidad de acuerdo al contexto escolar; sin embargo, se observa una desarticulación entre los instrumentos de carácter sustantivo referidos a los contenidos curriculares con aquellos vinculados al sistema de calidad educativa, vinculado a la educación superior pedagógica y la formación en servicio.

Pese a su importancia, en la actualidad, la Educación Superior Pedagógica se encuentra normada por la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior del año 2009, y cuenta con un Diseño Curricular Básico Nacional para la carrera profesional de educación correspondiente al año 2010, lo cual no se articula con los cambios en los documentos pedagógicos desarrollados del 2012 al 2016 (MBDD, MBDD, DCN y CNE de la EBR) que regulan la práctica docente y establecen criterios de evaluación que son incorporados en las pruebas aplicadas en el marco de la reforma magisterial para el ingreso, acceso y ascenso a la carrera pública magisterial desde 2014. Asimismo, como parte de la implementación de la LRM no se han realizado las evaluaciones de desempeño docente ni de los directivos incorporados a la carrera magisterial como se detalla en la tabla 3.3., tampoco se han normado la creación de la carrera del acompañante pedagógico, que forma parte de los programas de formación en servicio, lo que sugiere que la política sigue sin implementarse al 100%, como lo advertía el CNE en su balance del seguimiento del PEN para el 2014.

**Tabla 3.3. Evaluaciones docentes en el marco del Reforma Magisterial (2012-2016)**

Evaluaciones de Ingreso	Evaluaciones de Ascenso	Evaluaciones de Acceso
Concurso de Nombramiento Docente, 2015  Evaluación Excepcional de Profesores con Nombramiento Interino, 2015	Concursos Excepcionales de Reubicación en la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Escala Magisterial, 2014-2015	Concurso Público de Acceso a Cargos de Director y Subdirector, 2014  Evaluación Excepcional de Directivos de Instituciones Educativas, 2014  Concursos de Acceso a Cargos Directivos de UGEL y DRE 2015  Concursos Excepcionales de Reubicación en la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Escala Magisterial, 2014-2015

Fuente: Información de la página web oficial del MINEDU. Actualizado en abril 2017.

Adicionalmente, se encuentran falencias en la producción de instrumentos pedagógicos y de gestión, en lo referido al seguimiento de los indicadores de desempeño profesional y los procesos pedagógicos de los docentes y directivos contenidos en el MBDD y el MBDDi, acorde a lo señalado en el artículo N.º 26 de la LGE que dé cuenta de la evolución de los procesos pedagógicos en la heterogeneidad de las instituciones educativas a través de instrumentos estandarizados que establezcan líneas de base a partir de la implementación de la Reforma Magisterial. Se observa que al igual que lo trabajado en el periodo de gobierno aprista (2007-2011) en el desarrollo profesional docente la formación inicial de los docentes es aún un tema no abordado (Cuenca 2011b). Si bien se tomaron decisiones sobre la acreditación de las instituciones formadoras, no existieron políticas integrales para elevar la calidad de la formación inicial docente. Por el contrario, las medidas asumidas por el gobierno estuvieron poco articuladas entre sí, pero sobre todo no dieron los resultados esperados, pese a que el tránsito hacia la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior del 2016 poco se ha avanzado en la mejora de los ISP.

Con lo expuesto a lo largo del capítulo, se ha pretendido presentar un mecanismo causal que explique, a través de inferencias descriptivas y causales, la brecha de implementación de la política de desarrollo docente que articula la política curricular, formación docente y la

acreditación de la calidad educativa de los centros de formación pedagógica en Perú en el último quinquenio.

## Conclusiones

El caso de estudio de la política de desarrollo docente aborda tres elementos condicionantes de las brechas de implementación: el Diseño y formulación de la política, las inconsistencias en su instrumentalización y problemas de institucionalidad de la política pública.

Se identifica el caso como una brecha de implementación en tanto persiste el problema por el cual se diseña la política pública. Se analiza el alcance de la política pública estudiada a partir de la dinámica de poder y autoridad, los recursos e intereses desplegados por los actores en el marco institucional que subyacen a ellos.

En tal sentido, la política de desarrollo docente que propone mejoras en el desempeño de los maestros y con ello interviene en la calidad de la educación que imparten, requiere la concurrencia de cambios tanto en las condiciones laborales como en la formación del cuerpo docente que asegure un desarrollo de competencias en el desempeño (Cuenca, Portocarrero, 2003, 9-10) y que a la fecha no ha sido abordado con lineamientos claros, de modo tal que además de la carrera magisterial, la formación docente se alinee a los procesos de reforma curricular, la acreditación de la calidad y los procesos de evaluación docente.

Por lo mismo, su análisis ha de considerar reflexiones en torno a la formulación, diseño e implementación de la política de desarrollo docente condicionando el análisis de la implementación a tres aspectos: las decisiones políticas y su legitimidad, los recursos empleados y las capacidades de su ejecución (Jann y Wegrich 2007).

En base a la evidencia empírica, se introdujo al análisis del proceso de implementación el diseño y los instrumentos de política, considerando que durante el proceso de diseño y formulación se establecen las posibilidades y limitaciones de la acción pública.

En ese sentido la investigación, si bien reconoce los múltiples factores que intervienen en la implementación de la política pública de acuerdo a su contexto, identificó a la selección de instrumentos como un problema en la implementación, en tanto su elaboración, priorización y disposición en el tiempo de ejecución de la política estudiada representaron un obstáculo para el logro de los objetivos trazados en la formulación (Howlett 2011), todo lo cual se ve influenciado por el tipo de gobierno, los subsistemas involucrados y el accionar de los actores

al emplearlos (Howlett 2009).

Así, se pudo observar que la construcción de la agenda pública en torno a la calidad educativa y la meritocracia, que llevaron al diseño de una política de desarrollo docente, en primer lugar, bajo la LCPM (2007- 2011) y luego con la LRM (2012- 2016), posicionaron su importancia bajo estrategias diferentes (de confrontación y diálogo, respectivamente) con los actores beneficiarios de la política (los docentes) afectando su diseño e impactando posteriormente su implementación.

De modo que el diseño de la política de desarrollo docente, pese a la diferencia de estrategias y contextos entre la LCPM y la RM en lo referido a las decisiones políticas, se basaron principalmente en una visión centralista, donde la rectoría del MINEDU y sus órganos consultivos y técnicos (SINEACE, SUNEDU, UMC) diseñaron instrumentos con poca flexibilidad y pertinencia a las características y particularidades regionales, como es el caso de la formación docente en servicio, destacando el caso del Programa de Formación en Servicio (PRONAFCAP) (Paiba 2011), y el acompañamiento docente del PELA, que si bien coloca ciertas responsabilidades en los gobiernos regionales mantiene al MINEDU como principal ejecutor de las decisiones del gobierno central. Por su parte, la adaptabilidad de los instrumentos y sus procesos al contexto nacional sigue siendo una dificultad. Esto supone revisiones y modificaciones a los instrumentos ya creados generando nuevos procesos de adecuación a los lineamientos de los nuevos modelos, llevando a revisar algunos instrumentos, como por ejemplo el Modelo de Acreditación de Institutos Superiores Pedagógicos del 2016.

Asimismo, la visión tecnocrática del Gobierno permea los diseños de la política, en gran medida por la composición de los profesionales provenientes del sector tecnológico y del ámbito privado, por lo cual la participación de actores en el diseño pasa por un proceso de validación de sus instrumentos y no de construcción colectiva. No obstante, se ha realizado esfuerzos que pretenden concertar con los actores involucrados a través de la realización de talleres macroregionales consultivos, sin embargo prevalece la modalidad de evaluaciones externas de los instrumentos contraviniendo los criterios participativos de los destinatarios de la política. Esto sumado a la limitada representatividad de los actores beneficiados en las decisiones finales es compensada por mecanismos de consulta a expertos. Es el caso de los Modelos de Acreditación de Institutos Superiores Pedagógicas (2016).



De otro lado, los plazos y condiciones para el diseño de las políticas, es otra de las características destacadas en el caso estudiado, resaltando la presión política desde la presidencia de la aprobación de la LCPM, pese a encontrarse en medio de una huelga magisterial, la elaboración de los estándares de calidad del 2010, las evaluaciones docentes, afectadas en su mayoría por las condiciones políticas del periodo, bajo el apoyo de la bancada aprista en el Congreso y la acción mediática ante la opinión pública.

Mientras que en lo referido a la LRM, la debilidad del accionar de las fuerzas políticas oficialistas no impulsó decididamente la propuesta de LRM, apostando en su lugar, a la coalición con los medios de comunicación, academia y expertos en una coyuntura donde se disputaban los logros políticos del periodo aprista en medio de la censura a la entonces ministra Salas, mientras se discutía la aprobación de la LRM.

En ese sentido, en el contexto descrito de disputa y confrontación, los actores estatales y no estatales dieron paso a procesos difusos y desarticulados en la implementación de la política (Howlett 2009). No obstante al proceso inicial se logra un consenso que llevó a la Ley de Reforma Magisterial. De modo tal que el proceso de diseño y formulación de la LRM (2012), si bien no fue determinante representa un factor importante del cual se amparan las disputas políticas en contextos específicos que influyen la política de desarrollo como es el caso de la política curricular que a finales del 2016 generó una serie de críticas de la oposición parlamentaria liderada por la bancada de Fuerza Popular al Currículo Nacional de la Educación Básica Regular.

Con lo señalado, el contexto institucional para el caso estudiado definió el alcance de la política pública considerando las herramientas o instrumentos con los que cuenta el aparato estatal. En tal sentido, la reforma parcial y fragmentada del sistema educativo, no permite que el diseño de la política de desarrollo docente alcance los resultados esperados. Esto llevaría a que el proceso del diseño de la política desarrolle dificultades en la coherencia y convergencia entre los contenidos, los objetivos de la política, además de la selección de los instrumentos para su implementación (Howlett 2009, 73).

De modo que, siguiendo lo señalado por Howlett, Mukherjee y Woo (2014) el diseño de política que proviene de cambios o ajustes incrementales o graduales de políticas que las han antecedido puede representar un factor que afecte la nueva política respecto a la anterior, a

razón de una mala combinación de ambas, y que para efectos de la presente investigación corresponde a un paquete de reformas parciales de la política educativa peruana.

Asimismo, el análisis del caso arroja resultados parciales como consecuencia de procesos pendientes de reforma, tal es el caso de la Formación Inicial proporcionada a través de los Institutos Superiores Pedagógicos (2010) que a la fecha no se articula con el DCN 2005 para la EBR, mostrándose anacrónico respecto al MBDD. Esta desconexión entre los instrumentos de la política daría cuenta de los procesos desarticulados en los que se desarrolla la política de desarrollo docente en el periodo estudiado, dando como consecuencia la brecha de implementación identificada.

## **Anexos**

### **Anexo 3.1. Artículos del Reglamento Orgánico (ROF) de Funciones 2012 y 2015 sobre funciones de la Dirección General de Desarrollo Docente DIGGED del MINEDU**

#### **ROF 2012 (Órganos de línea dependientes del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica directamente vinculados a la política de desarrollo docente)**

##### **Artículo 35.- De la Dirección General de Educación Superior y Técnico–Profesional**

La Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional es responsable de formular, proponer y orientar la política pedagógica para la Educación Superior en formación inicial y en servicio en los ámbitos pedagógico, tecnológico y artístico, así como en la Técnico – Productiva; y coordinar con el Sistema Universitario, Depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica. Sus funciones son:

- a. Formular y proponer la política, objetivos y lineamientos pedagógicos del Nivel de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y Técnico – Productiva.
- b. Formular y aprobar los diseños curriculares básicos y las orientaciones metodológicas de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y la Técnico Productiva en coordinación con otras direcciones.
- d. Formular y aprobar las orientaciones metodológicas y criterios técnicos para la elaboración de perfiles técnicos – profesionales y diseños curriculares de las especialidades de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y la Técnico – Productiva.
- e. Aprobar normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación y otros de la Educación Superior Pedagógica, Tecnológica y la Técnico-Productiva.
- g. Aprobar el programa nacional de formación y capacitación permanente en el marco del sistema de formación continua para profesores y directivos de las Instituciones Educativas, con excepción de las Universidades.
- j. Aprobar el Programa de Complementación Pedagógica de conformidad con la normativa vigente.

#### **Artículo 47.- De la Dirección General de Desarrollo Docente**

La Dirección General de Desarrollo Docente depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica. Sus funciones son:

- a) Diseñar, normas, conducir, monitorear y evaluar un sistema que integre y articule las políticas de evaluación, trayectoria, bienestar e innovación docente en una perspectiva de desarrollo profesional permanente.
- b) Establecer un sistema de evaluación de profesores que se desempeñen en la docencia, gestión institucional e investigación.
- c) Proponer iniciativas de nueva legislación y reglamentación para el desarrollo docente
- d) Proponer lineamientos para el diseño de un sistema de información docente en coordinación con la Secretaría de Planificación Estratégica y la Unidad de Personal para diagnosticar la situación del profesor y su desarrollo profesional.
- e) Promover la participación de los profesores en el diseño de las políticas educativas.
- f) Diseñar y conducir una estrategia comunicacional para informar, promover y legitimar las políticas docentes de su competencia.
- g) Propiciar la realización de estudios relacionadas con el desarrollo profesional y bienestar del profesorado
- h) Monitorear y evaluar con los Gobiernos Regionales el impacto de las políticas docentes.

#### **ROF 2012 (Órganos de línea dependientes del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica directamente vinculados a la política de desarrollo docente)**

##### **Artículo 134.- Dirección General de Desarrollo Docente**

La Dirección General de Desarrollo Docente es responsable de conducir, coordinar, supervisar y evaluar un sistema docente que integre y articule las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente; así como el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica. Depende del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica.

##### **Artículo 135.- Funciones de la Dirección General de Desarrollo Docente**

La Dirección General de Desarrollo Docente en las siguientes funciones:

- a) Diseñar, conducir, supervisar y evaluar un sistema docente que integre y articule las políticas de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente, en una perspectiva de desarrollo profesional permanente.

- b) Conducir y supervisar la formulación articulada de políticas, iniciativas legislativas y reglamentarias, y documentos normativos para la implementación y mejora del sistema docente.
- c) Proponer las políticas, planes y documentos normativos en materia de evaluación, carrera, bienestar, reconocimiento, formación y contratación docente.
- d) Evaluar el Sistema de Información Docente, en coordinación con los órganos competentes, así como proponer su regulación.
- e) Proponer, al órgano competente, el diseño del sistema de información para el aseguramiento de la calidad de la educación superior pedagógica, supervisar su funcionamiento.
- f) Proponer documentos normativos referidos al ingreso, promoción, titulación, traslado, convalidación, homologación, entre otros procedimientos de la educación superior pedagógica; así como los relativos a las condiciones básicas de calidad para la provisión de la educación superior pedagógica.
- g) Resolver en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos emitidos por la Dirección de Formación Inicial Docente, dando por agotada la vía administrativa.
- h) Proponer documentos normativos para la supervisión y fiscalización de las instituciones de educación superior pedagógica.
- i) Diseñar y proponer estrategias comunicacionales en el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones establecidas por el Ministerio.
- j) Supervisar el cumplimiento de funciones de las unidades orgánicas a su cargo, en el ámbito de su competencia.
- k) Otras que le sean asignadas por el Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica.

### **Artículo 136.- Estructura orgánica de la Dirección General de Desarrollo Docente**

La Dirección General de Desarrollo Docente en las siguientes unidades orgánicas:

- Dirección Técnico Normativa de Docentes
- Dirección de Evaluación Docente
- Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente
- Dirección de Formación Inicial Docente
- Dirección de Formación Docente en Servicio

### **Artículo 143.- Dirección de Formación Inicial Docente**

La Dirección de Formación Inicial Docente es responsable de proponer y evaluar los lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación inicial de docentes en institutos y escuelas de educación superior pedagógica; así como de resolver los procedimientos administrativos en materias de su competencia, y administrar los sistemas de información de la educación superior pedagógica. Depende de la Dirección General de Desarrollo Docente.

### **Artículo 144.- Funciones de la Dirección de Formación Inicial Docente**

Son funciones de la Dirección de Formación Inicial Docente las siguientes:

- a) Diseñar, formular, actualizar, supervisar y evaluar el Currículo Nacional y documentos normativos para la formación inicial de docentes en institutos y escuelas de educación superior pedagógica; así como emitir opinión e informes en dicha materia, absolviendo las consultas que efectúen los órganos del Ministerio, entidades, administrados y usuarios en general.
- b) Formular y realizar estudios e investigaciones en materia de su competencia.
- c) Formular documentos normativos e implementar planes relativos a las condiciones básicas para la provisión de servicios educativos a cargo de institutos y escuelas de educación superior pedagógica.
- d) Elaborar, formular, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan el funcionamiento de los institutos y escuelas de educación superior pedagógica, y la creación, ampliación, receso, cierre, reapertura y revalidación, entre otros.
- e) Formular y proponer normas académicas y administrativas referidas al ingreso, promoción, certificación, titulación, traslado, convalidación, homologación, entre otros, de los institutos y escuelas de educación superior pedagógica.

- f) Diseñar y proponer nuevos modelos de gestión institucional para los institutos y escuelas de educación superior pedagógica.
- g) Resolver en primera instancia los procedimientos de ampliación, receso, cierre, reapertura y revalidación, entre otros, relativos a los institutos y escuelas de educación superior pedagógica.
- h) Emitir opinión previa sobre la creación y autorización de funcionamiento de institutos y escuelas públicas de educación superior pedagógica, en el marco de la normativa aplicable.
- i) Evaluar y emitir opinión previa sobre las solicitudes de autorización de funcionamiento de institutos y escuelas privadas de educación superior pedagógica, en el marco de la normativa aplicable.
- j) Diseñar y administrar el registro de los títulos que emitan los institutos y escuelas de educación superior pedagógica.
- k) Imponer sanciones a los institutos y escuelas de educación superior pedagógica, en primera instancia administrativa, en el marco de la normativa aplicable.
- l) Efectuar seguimiento, supervisar y brindar asistencia técnica a las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, en coordinación con los órganos competentes, en materia de acciones de supervisión y fiscalización de los institutos y escuelas de educación superior pedagógica.
- m) Otras que en el marco de sus competencias le sean asignadas por la Dirección General de Desarrollo Docente.

#### **Artículo 145.- Dirección de Formación Docente en Servicio**

La Dirección de Formación Docente en Servicio es responsable de proponer, implementar y evaluar los lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación en servicio de docentes. Depende de la Dirección General de Desarrollo Docente.

#### **Artículo 146.- Funciones de la Dirección de Formación Docente en Servicio**

Son funciones de la Dirección de Formación Docente en Servicio las siguientes:

- a) Diseñar, proponer, supervisar y evaluar los lineamientos de política y demás documentos normativos para la formación en servicio de docentes y directivos.
- b) Formular, conducir, supervisar y evaluar los programas de formación y capacitación para directores, subdirectores y profesores; así como proponer la normativa necesaria para su implementación y operatividad, y emitir opinión e informes en dichas materias.
- c) Formular y realizar estudios e investigaciones en materia de su competencia.

d) Otras que en el marco de sus competencias le sean asignadas por la Dirección General de Desarrollo Docente.

### **Anexo 3.2. Aproximación metodológica a la formalización de inferencias causales en el process tracing usando el razonamiento bayesiano**

Parte de la validación de las inferencias causales identificados como parte de la aplicación de la metodología del *process tracing* en su variante *theory-testing*, requiere un proceso de formalización de las mismas, las cuales se realizan empleando el razonamiento bayesiano que brinda las técnicas para comprobar que estén presentes en el mecanismo causal y funcionen según lo referido en la teoría, y con ello mostrar su nivel de confianza para las conclusiones de la investigación.

Lograrlo demanda dos condiciones: Primero, la definición teórica del resultado de la política (brecha de implementación) y el factor causal explicativo (cambios institucionales de segundo orden); y en segundo lugar, de la explicación del conjunto de entidades y la actividad que impulsa y toma parte del mecanismo causal (Beach y Pedersen 2013, 49-50).

El camino para su realización incluye la operacionalización de cada etapa del mecanismo causal que aborde las inferencias causales; y en segundo lugar la formalización de lo operacionalizado por medio de una valoración numérica que mida su grado de confianza. Para efectos de este anexo, se presentará un esbozo de la operacionalización.



**Tabla 3.4. Mecanismo Causal “Theory-testing process tracing” de la brecha de implementación de política pública de Reforma Magisterial**

Contexto: Incorporación de la meritocracia en la carrera magisterial. Construcción de un sistema de calidad educativa para la mejora de los aprendizajes.						
Nivel	Condición detonante	Partes del mecanismo causal (Entidades)				Resultado de política
Teoría conceptual (Nivel teórico)	Cambio de segundo orden	Diseño de política	Cambio de autoridad	Nuevos instrumentos de política	Instrumentalización de la política	Implementation gap por déficit
Operacionalización (Nivel empírico)	D Instituciones del sistema educativo que evidencian reformas parciales en la política educativa	n1 Instrumentos de política dependientes del contexto institucional	n2 Instituciones conforman sistema de calidad	n3 Instrumentos de política que conforman sistema de calidad	n4 Mix de instrumentos de política docente: Tipología NATO	O “Objetivos no son alcanzados y persistencia del problema”  “Coherencia entre instrumentos de la política”

Fuente: Elaborado en base a Beach y Pedersen (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*.

### 1. Detonante: Cambio institucional de segundo orden

Desentrañar el mecanismo causal supone partir de un detonante caracterizado por un factor o factores que impulsa una fuerza causal que afecta a una serie de entidades hasta generar un resultado de política (*outcome*).

En el caso de la política de desarrollo docente en Perú la condición de detonante teórico es el “cambio institucional de segundo orden” el cual se operativiza como “Instituciones del sistema educativo que evidencian reformas parciales en la política educativa”.

En este punto se ubican las instituciones e instrumentos que debido a su alcance muestran cambios parciales en el sistema educativo afectando parcialmente con escaso impacto la política docente. Ello hace referencia a la Ley de Carrera Pública Magisterial que rigió la política del 2007 al 2012, que reformó parcialmente el desarrollo profesional del maestro en la escuela pública, promoviendo una lógica diferente de la organización, evaluación y

seguimiento del docente como parte del sistema educativo nacional, pero que no se implementaría integralmente, sin embargo supuso ajustes instrumentales sin afectar las instituciones formales del sistema por lo cual es calificado como cambio institucional de segundo orden.

Si bien el cambio institucional en materia educativa por su naturaleza es constante e incremental, donde los cambios son en ocasiones imperceptibles en un periodo de tiempo, se observa que en el caso de la política docente al incorporar los criterios de meritocracia en la normativa en el año 2007 está adquirió una nueva intensidad mostrándose de diversas maneras con intensidades diferenciadas, que si bien desarrollan fuerzas causales requieren de un impulso para su activación. Este impulso o chispazo estaría representado por el cambio de gobierno sucedido el año 2011, que traería consigo una mirada renovada del tema docente incorporando nuevas estrategias negociación con el magisterio y la sociedad, convirtiéndose en una ventana de oportunidad, que posibilitó un giro en el estilo de gobierno con mayor apertura al dialogo que permitiría ajustes en la política de desarrollo docente, en lo concerniente a sus instrumentos de política, la gestión educativa y los mecanismos de participación de la sociedad civil en la política educativa.

### **Mecanismo causal:**

#### **2. Parte uno (n1):**

Los cambios de segundo orden producidos en los instrumentos de la política docente que renovaron la visión de la carrera magisterial con criterios de calidad y meritocracia desencadenan una fuerza causal que da inicio a un mecanismo causal que lleva a la brecha de implementación por déficit. En este mecanismo participan entidades intervinientes que establecen la relación entre detonante y el resultado de la política, al considerar que las fallas de la implementación se da a consecuencia del contexto de implementación donde la autoridad y los planes del diseño de la política traducida en sus instrumentos, siendo estos las variables principales para explicarlas Matland (1995), sin dejar de lado que la evidencia de esta falla se materializa en los *outcome* al no lograr los objetivos trazadas en la formulación de la política Ham y Hill (1984).

En base a esto, esta primera entidad del mecanismo causal se operacionaliza definiéndose como “instrumentos de política dependientes del contexto de institucional de implementación” lo que alude a la normativa formulada como consecuencia del proceso de ajuste de segundo orden, siendo estala LRM del 2012.

En ese sentido, el aprendizaje social alcanzado por este cambio institucional llevo al diseño de una política que busca ser eficientes y efectiva en la problemática abordada, siendo importante para el proceso de formulación en tanto su formulación deberá determinar su posibilidad y limitaciones de la acción pública del Estado en la puesta en marcha de la propuesta política (Howlett 2009).

### **3. Parte dos (n2): Cambio de autoridad**

El diseño de la política incorporó modificaciones en las condiciones de implementación de la política afectando a sus instituciones. Esto impulso una fuerza causal que generó cambios en la autoridad en el área de la política, que implico la creación de nuevas instituciones y dispositivos normativos. Esto se operacionaliza en términos de “Instituciones conforman sistema de calidad”, con lo cual se pone en marcha una reforma del sistema educativo conformando un sistema integrado de instituciones de calidad.

Este punto da cuenta de la existencia de un giro en la política estudiada, conteniendo la fuerza suficiente capaz de mover el mecanismo causal hacia la brecha de implementación.

### **4. Parte tres (n3)**

Como tercera parte de este mecanismo causal se denomina teóricamente la generación de “nuevos instrumentos de política” que operativamente se ha denominado “Instrumentos de política que conforman el sistema de calidad”.

En este punto los nuevos instrumentos de política representan una nueva entidad al concentrar en sí mismo una mirada renovada de la política docente, pero también representan el medio del cual emergió una nueva generación de instrumentos de política educativo articulados al sistema de calidad, que cuantifican y tecnifican los procesos pedagógicos.

Debido a su importancia, se rescata la particularidad y singularidad de esta nueva generación de instrumentos al no tener referentes en los procesos educativos, y por su finalidad de articular el sistema de calidad de la educación, aplicando nociones técnicas que apelan a estándares e indicadores de medición. Por ello, se contempla a los instrumentos de política no solo como herramientas funcionales, sino en su capacidad para estructurar las relaciones sociales que toman parte en el proceso de las políticas educativas. (Rascuñes y Le Galés, 2007).

#### **5. Parte cuatro (n4)**

Como cuarta parte tenemos en su definición teórica a la “instrumentalización de la política” que refiere al proceso de selección y uso de instrumentos que permiten concretar la acción gubernamental desde una perspectiva que incluye además la combinación de los instrumentos considerando los efectos que puedan generar. El cual se operacionaliza a través de la combinación de instrumentos organizados a partir de la tipología de Hood. De modo que esta definición teórica se operacionaliza a través del “Módulo de instrumentos de política docente” organizado en función a la tipología de instrumentos: modelo NATO desde el cual analizar el grado de articulación expresado por medio de la coherencia y cohesión de los instrumentos de la política estudiada.

#### **6. Outcome (O)**

El *outcome* representa la parte final del mecanismo causa siendo el fenómeno de política pública analizado a lo largo de la investigación. Tiene por definición teórica “La política pública desarrolla una brecha de implementación por déficit” la cual tiene como definición operativa incluye los siguientes atributos “La política pública no logra alcanzar los objetivos trazados en el diseño persistiendo el problema”. Esto suscita una discusión por un lado, del diseño de la política, su instrumentalización y el grado de institucionalización alcanzado en su implementación. De modo estas características permitirán determinar la existencia de una brecha de implementación en tanto no logran alcanzar los objetivos trazados en la política constituyen una brecha de implementación por déficit.

## **Glosario**

- (ANGR) Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
- (AMPE) Asociación de Municipalidades del Perú
- (COAR) Colegios de Alto Rendimiento
- (CPT) Causal Process Tracing
- (CNEB) Currículo Nacional de la Educación Básica
- (CNE) Consejo Nacional de Educación
- (CONEACES) Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria
- (CONFIEP) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
- (CEPPE) Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación
- (CISE) Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- (CVR) Comisión de la Verdad y Reconciliación
- (DCEBR) Diseño Curricular Educación Básica Regular
- (DESP) Dirección de Educación Superior Pedagógica
- (DIFODS) Dirección de Formación Docente en Servicio
- (DIGEDD) Dirección General de Desarrollo Docente
- (DIGFID) Dirección General de Formación Inicial Docente
- (DGESTP) Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional
- (DGESU) Dirección General de Educación Superior Universitaria
- (DINESUPT) Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico-Profesional
- (DNESTP) Dirección de Educación Superior Pedagógica
- (DIGEDD) Dirección de Formación Inicial Docente
- (DIGFID) Dirección General de Formación Docente del Ministerio de Educación
- (DEGC) Dirección de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SINEACE
- (DGESTP) Dirección General de Educación Superior y Técnico Profesional
- (DCN) Diseño Curricular Nacional para la EBR
- (DCE) Diseños Curriculares Experimentales
- (DCBN) Diseño Curricular Básico Nacional
- (ECE) Evaluación Censal de Estudiantes
- (EBR) Educación Básica Regular
- (EBE) Educación Básica Especial

(EBA) Educación Básica Alternativa  
(EIB) Educación Intercultural Bilingüe  
(ENDO) Encuesta Nacional a Docentes  
(ESFA) Escuela Superior de Formación Artística  
(IPEBA) Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica  
(IEP) Instituto de Estudios Peruanos  
(IESP) Instituto de Educación Superior Pedagógica  
(LP) Ley del Profesorado  
(LRM) Ley de Reforma Magisterial  
(LCPM) Ley de Carrera Pública Magisterial  
(LGE) Ley General de Educación  
(LLECE) Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación  
(MCN) Marco Curricular Nacional  
(PEN) Proyecto Educativo Nacional al 2021  
(PESEM) Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación  
(MBDD) Marco del Buen Desempeño Docente  
(MBDDi) Marco del Buen Desempeño Directivo  
(NEXUS) Sistema para la Administración y Control de Plazas docentes, administrativos del sector educación.  
(OEI) Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
(OECD) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
(OREALC/UNESCO) Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.  
UNESCO  
(PESEM) Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación  
(PRONAFCAF) Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente  
(PREAL) Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe  
(REMURPE) Red de Municipalidades Rurales del Perú  
(ROF) Reglamento de Organización y Funciones MINEDU  
(SINEACE) Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa  
(SIAGIE) Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa  
(SICRECE) Sistema de Consulta de Resultado de Evaluaciones  
(SINAD) Sistema de Información de Apoyo a la Administración Documental y de Archivo

(SIAF) Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado  
(SUNEDU) Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria  
(SUTEP) Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana  
(SIJE) Sistema de Información Jurídica de Educación  
(TLC) Tratado de Libre Comercio  
(TERCE) Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo  
(UGEL) Unidad de Gestión Educativa Local  
(UMC) Unidad de Medición de la Calidad de Aprendizajes

## Lista de referencias

- Avalos, Beatrice. (s/año). “*El desarrollo profesional de los docentes. Proyectando desde el presente al futuro*”. Documento preparado para el Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago, Chile, 23 al 25 Septiembre.
- Acuerdo Nacional. 2002. <http://www.acuerdonacional.pe>.
- Banco Mundial. 2006. *Por una educación de calidad para el Perú. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones. 2002. *Policy Dynamics*. London: The University of Chicago Press.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan.
- Bennett, Andrew. 2010. “Process tracing and causal inference”. En: H. Brady, D. Collier (Ed.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 207-220. Rowman & Littlefield Publishers.
- Bressers, Hans, y Laurence J. O’Toole, Jr. 1998 “The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective”. *Journal of Public Policy*, Vol. 18, N.º 3 (Sep. - Dec., 1998): 213-239.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Instrument Selection and Implementation in a Networked Context”. En *Designing Government: From Instruments to Governance*, de Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, 132-153. Montreal: McGillQueen's University Press.
- Bidwell, Charles. 2006. “Varieties of institutional theory: Traditions and prospects for educational research” Meyer, Heinz–Dieter; Rowan, Brian (edit.) En: *The new institutionalism in education*. New York: State University of New York.
- Browne y Wildavsky. 1998. *Implementación Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Cabieses, Fernando. 1985. Historia de la educación en el Perú”. En: *Tomo X: Procesos e Instituciones* (segunda parte). Colección Historia del Perú. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- CEPPE. 2014. “Catastro de experiencias relevantes de políticas docentes en América Latina y el Caribe”. En *Secretaría Técnica Proyecto Regional Docentes/ Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE*. UNESCO, Santiago de Chile.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2013. “Las organizaciones sociales. El Sistema



- educativo y el Magisterio”. En: Informe final / Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- CONEACES. 2008. *Estándares y criterios de Evaluación y acreditación de las instituciones superiores de formación docente*. Lima: Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria (CONEACES).
- Consejo Nacional de Educación. 2008. *Balance y perspectivas del CNE 2002-2008*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- \_\_\_\_\_. 2007. Proyecto Educativo Nacional al 2021. La escuela que queremos. Lima: MINEDU/CNE.
- \_\_\_\_\_. 2009. Memoria Institucional del Consejo Nacional de Educación. 2008-2009. CNE, Lima.
- Consejo Nacional de Educación, MINEDU, OEI. 2010. *Propuesta de metas educativas e indicadores al 2021*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- \_\_\_\_\_. 2011. Memoria Institucional del Consejo Nacional de Educación 2009-2010. CNE, Lima
- \_\_\_\_\_. Consejo Nacional de Educación. 2014. *Proyecto Educativo Nacional. Balance y recomendaciones 2014*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- \_\_\_\_\_. Consejo Nacional de Educación. 2016. *Actas XI Encuentro Nacional de Regiones “La Escuela como centro del Sistema Educativo”. 24 y 25 de noviembre de 2016. Conclusiones de los talleres de formación docente*.
- Collier, David. 2011. *Understanding Process Tracing. PS: Political Science and Politics* 44(4): 823-830.
- Contreras, Carlos. 2014. *Modernidad y educación en el Perú*. Cusco: Ministerio de Cultura, Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco.
- Cuenca, Ricardo. 2009. *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- \_\_\_\_\_. 2011a. “La Carrera Pública Magisterial. Una mirada atrás para avanzar”. En *Boletín Tarea*: 21-24.
- \_\_\_\_\_. 2011b. *¿Mejores maestros?: balance de políticas docentes 2010-2011*. Proyecto SUMA-USAID-PERU, 2011.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*. Lima, IEP; Clacso. (Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4).
- \_\_\_\_\_. 2013. *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama

- Magisterial.
- \_\_\_\_\_. 2015a. *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Documento elaborado como parte de la *Estrategia regional sobre docentes OREALC/UNESCO*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- Cuenca, Ricardo, y Carlos Portocarrero. 2003. *Actitudes y valoración de los docentes en servicio hacia su profesión*. Lima: Ministerio de Educación: GTZ: KFW.
- Cuenca, Ricardo, y Lars Stojnic. 2008. *La cuestión docente Perú: carrera pública magisterial y el discurso del desarrollo profesional*. Colección Libros FLAPE. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Cuenca, Ricardo y Rolando Rojas. 2015b. *Del Plan Inka al “Perro del Hortelano” 40 años de políticas docentes en el Perú*. Manuscrito inédito, 15 abril 2015
- Cuenca, Ricardo, Sandra Carrillo y Luciana Reátegui. 2016. “Desencuentros con la Formación Docente para la Justicia Social. Currículos y Actitudes sobre Democracia y Ciudadanía”. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 2016, 5(2): 49-69. <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/6870/7190>.
- Degregori, Carlos Iván. 2012. *No hay país más diverso: compendio de antropología peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Del Rio, Pablo y Howlett, Michael. 2013. *Beyond the “Tinbergen Rule” in Policy Design: Matching Tools and Goals in Policy Portfolios. Working Paper Series*. Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Díaz, Hugo. 2016. *Dos décadas de políticas curriculares: situación y desafíos*. Lima: Santillana.
- Dunsire, Andrew. 1990. “Implementation theory and bureaucracy”. En: *Implementation in public policy*. ed. por Talib Younis. Estados Unidos: British Library Cataloguin in Publication Data.
- Elmore, Richard. 2000a. “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”. En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 185250. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2000b. “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”. En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ESCALE, Estadística de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación. ENDO Encuesta Nacional de Docentes 2014 (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/4c159c3c-b8f4-4860-9d94-8a6a45ac6ed5>

\_\_\_\_\_. Censo Educativo 2012 (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/4fed3cd4-4011-44b1-9758-6d71f341fb2f>

\_\_\_\_\_. Censo Educativo 2013. (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/143d485d-c710-41d5-992e-5b9458b2fb70>

\_\_\_\_\_. Censo Educativo 2014. (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/cc5b07eb-75e0-44a7-8ca2-13013905b5f7>

\_\_\_\_\_. Censo Educativo 2015. (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/274fd011-b4aa-41c9-a1bf-a62ed5166625>

\_\_\_\_\_. Censo Educativo 2016. (base primaria).

<http://escale.minedu.gob.pe/documents/10156/3b2dfb83-d9fc-49d8-960c-71d6490c36f8>

Falleti, Tulia G. 2006. "Theory-guided process-tracing in comparative politics: Something old, something new". *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association* 1 (17): 9-14.

Feldfeber, Myriam. 2009. "Educación ¿En venta? Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina". En: *Políticas de Privatización, Espacio Público y Educación en América Latina*. Rosario: CLACSO/Homosapiens Ediciones.

Fontaine, Guillaume. 2015a. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas Públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* 2 (30): 80-98.

\_\_\_\_\_. 2015b. Dossier "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito. (53): 11-30

\_\_\_\_\_. 2015c. "Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas. Transformaciones y continuidades en América Latina". Coordinación Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab, Eduardo Toche y Molvina Zeballos. *La Revista. Sociedad Suiza de Americanista*. Boletín N° 76.

\_\_\_\_\_. 2015d. *Análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona : Quito: Anthropos Editorial : Flacso Ecuador.

- Fontaine, Guillaume, y José Luis Fuentes. 2014. "Cómo los instrumentos conforman las políticas: el caso de las empresas petroleras nacionales en Venezuela y Bolivia". *Debate* 92: 117-132.
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narvaez y Susan Velasco. 2017. "Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, doi: 10.1080/13876988.2016.1272234
- Freire, Paulo. 1990. *La naturaleza política de la educación. Cultura, poder y liberación*. Madrid: Coediu: Centro de Publicaciones del M.E.C. y Ediciones Paidós ibérica, S.A
- \_\_\_\_\_. 1999. *Política y Educación*. Siglo XXI: México DF.
- Gajardo, Marcela. "Retos del desarrollo profesional docente en América Latina. ¿Qué cambios se requiere en las políticas docentes para asegurar logros de aprendizaje en las escuelas? Tendencias Globales. Desafíos Regionales". *Boletín Educación & Desarrollo*. <http://www.preal.org/publicaciones.html>.
- George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring John. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 151-210.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Social science methodology: A unified framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 107-154.
- Grindle, Merilee S. 2009. "La brecha de la implementación". *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México, D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública: Centre d'Études er de Recherche Amérique Latine-Europe: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de la República Argentina, y Naciones Unidas. 2011. *Informe de reunión regional ministerial. "Principales desafíos de la educación en América Latina y el Caribe"*. Buenos Aires, 12 y 13 de mayo de 2011, ONU.
- Goggin, Malcom, Ann Bowman, James Lester, y Laurence O'Toole Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Scott Foresman/Little, Brown and Company.
- Grompone, Romeo, y Martin Tanaka. 2009. *El crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Grompone, Romeo. 2016. "El Estado como institución afirmada y desbordada por la

- sociedad". *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Hall, Peter. 1993. *Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy making in Britain*. *Comparative Politics*, 25(3): 275–296.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. *Política science and three new institutionalism*. Colonia: MPIFG.
- Hill, Michael, y Peter Hupe. 2002. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. London: Thousand Oaks: Sage.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge
- Howlett Michael, y Anthony Ramesh. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto: Oxford: New York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, y Ben Cashore. 2014. "Conceptualizing public policy". *Comparative policy studies: conceptual and methodological challenges*, 17-34. New York: Palgrave Macmillan: ECPR.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements" ". *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett, Michael, Johnathan Kim y Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrumental Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary implementation Research". *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Iguñiz, M. 2005 *Política educativa y democracia en el Perú*. Lima: Tarea y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Pierre, Jon, y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.
- Kiviniemi, Markku. 1986. "Public Policies and Their Targets: A Typology of the Concept of Implementation." *International Social Science Journal*. Vol.38, No.2, pp.251-265.
- Landry Réjean y Frédéric Varone. 2005. "Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches". En *Designing government: from instruments to governance*. Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy

- through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of Public Policy instrumentation”. *Governance*, 20 (1): 1-21.
- Lascoumes, Pierre. 2014. *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.
- Linder, Stephen H., y Guy Peters. 1993. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política* 1 (2):5- 34.
- Matland, Richard. 1995. “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation” *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5, 2: 145-174.
- Mahoney, James. 2000. “Path dependence in historical sociology”. *Theory and Society* 29 (4): 507-548.
- March, James, y Johan Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational factors in political life”. *The American Political Science Review* 3 (78): 734-749.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Democratic Governance*. New York-London: Free Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. “Reglas e institucionalización de la acción” En Rodolfo Vergara (comp.) *Organización e instituciones*. México DF: Siglo XXI.
- Meyer, Heinz –Dieter; Rowan, Brian. 2006. “Institutional Analysis and the Study of Education”. En: *The new institutionalism in education, editado por Meyer, Heinz–Dieter; Rowan, Brian*. New York: State University of New York
- Mégie, Antoine. 2009. “Puesta en marcha”. En: *Diccionario de políticas públicas*, dirigido por Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, 361-367. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Mintrom, Michael, y Claire Williams. 2013. “Public policy debate and the rise of policy analysis”. En: *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, 3-16. London, New York: Routledge.
- Ministerio de Educación. 2005. Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. MINEDU.
- \_\_\_\_\_. 2010. Diseños Curriculares Básicos Nacionales para las carreras profesionales pedagógicas de Educación Inicial; Educación Primaria; Educación Secundaria en las especialidades de Ciencia, Tecnología y Ambiente, Matemática, Ciencias Sociales y Comunicación; Educación Física; Idiomas, especialidad inglés para su aplicación por los Institutos y Escuelas de Educación Superior Pedagógicos públicos y privados. MINEDU.
- \_\_\_\_\_. 2012. Diseño curricular experimental para la formación de docentes en las carreras

de educación inicial intercultural bilingüe y educación primaria intercultural bilingüe.  
MINEDU

- Oficina Internacional de Educación. 1976. “La reforma de la educación en Perú. Estudio preparado para el Servicio Internacional de Informaciones y de Estudios sobre las Innovaciones Educativas (IERS)”. En: *Experiencias e Innovaciones en Educación* 16 Unesco-París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001379/137910so.pdf>.
- Oliart, Patricia. 2011. *Políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Tarea.
- OREALC/UNESCO. 2007. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual.”. En *Estrategia Regional sobre Docentes OREALC/UNESCO*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Santiago de Chile.
- Paiba Cossíos, Manuel. 2007. *Carrera pública magisterial. Luces y sombras de la norma aprobada (Ley 29062)*. Lima: Tarea.
- Palacios, Amelia María, y Manuel Paiba Cossíos. 1997. *Consideraciones para una política de desarrollo magisterial*. Lima: Foro Educativo.
- Pedraglio, Santiago. 2008. *CNE. Balance y perspectivas 2002-2008*. Lima: Consejo Nacional de Educación. <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-memoria/balance-2002-2008.pdf>.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación cómo grandes expectativas concebidas en Washington de frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter, y Paul Dimaggi. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- PUCP. Facultad de Educación, Departamento de Educación y el Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISE). 2016. “Conclusiones”. *VIII Seminario de Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú. Educación para una Ciudadanía Ética y Democrática en el Perú. 4, 5 y 6 de octubre 2016*. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/educacion/2016/12/13173544/afiche.pdf>
- Rivas Leone, José Antonio. 2003. “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política* (9): 37-46.
- Saetren, Harald. 2014. “Implementing the third generation research paradigm in policy

- implementation research: An empirical assessment”. En: *Public Policy and Administration* Vol. 29(2) 84–105.
- Scartascini, Carlos, y Mariano Tommasi. 2012. “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas” En: *IDB working paper series 287*, BID.
- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. 2016. *Congreso Nacional de Acreditación 2015. Puente de mejora continua*. Lima: SINEACE.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Modelo de Acreditación para Programas de Estudios de Institutos y Escuelas de Educación Superior*. SINEACE.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Memoria Institucional 2013-2016*. Lima, SINEACE.
- Sen, Amartya. 2000 *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Schwartzman, Simón. 2011. *La institucionalización de las políticas docentes en América Latina*. (Proyecto estratégico regional sobre docentes UNESCO-OREALC/CEPPE) Documento-borrador para discusión, julio de 2011.
- Tedesco, Juan Carlos. 2005. *Opiniones sobre Política Educativa*. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A
- Tello, Cesar. 2015. “Políticas educativas, educación superior y proceso de Bolonia en Latinoamérica”. *Crítica Educativa (Sorocaba/SP)* 1 (1): 80-97.
- Tovar, Teresa. 2007. *Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.
- \_\_\_\_\_. 2009. “El Proyecto Educativo Nacional: punto de partida, punto de quiebre y punto de llegada”. En *La educación en tiempos del APRA: balance 2006-2009*, editado por Cuenca, R. Lima: Foro Educativo.
- Uccelli, Francesca. 2008 “De espaldas al magisterio: ¿el Perú avanza?”. *Argumentos* 2 (2): 17-20.
- UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes. Ministerio de Educación. ECE Evaluación Censal de estudiantes a 2do grado de primaria en Comprensión Lectora y Matemática 2011 (base primaria, acceso a la información pública). <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-censal-de-estudiantes-2011-ece-2011/>
- \_\_\_\_\_. ECE Evaluación Censal de estudiantes a 2do grado de primaria en Comprensión Lectora y Matemática 2012 (base primaria, acceso a la información pública). <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-censal-de-estudiantes-2012-ece-2012/>- Acceso a la información pública



- \_\_\_\_\_. ECE Evaluación Censal de estudiantes a 2do grado de primaria en Comprensión Lectora y Matemática 2013 (base primaria, acceso a la información pública). <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-censal-de-estudiantes-2013-ece-2013/>- Acceso a la información pública
- \_\_\_\_\_. ECE Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado de primaria en comprensión lectora y matemática 2014 (base primaria, acceso a la información pública). <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-censal-de-estudiantes-2014-ece-2014/>- Acceso a la información pública
- \_\_\_\_\_. ECE Evaluación Censal de estudiantes a 2do grado de primaria en Comprensión Lectora y Matemática 2015 (base primaria, acceso a la información pública). <http://umc.minedu.gob.pe/evaluacion-censal-de-estudiantes-ece-2015/>- Acceso a la información pública
- Van Meter, Donald, y Carl Van Horn. 2000. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar, 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vegas, Martin, P. Andrade y P. Maguiña 1998. *La hora de la sociedad civil*. Lima: Foro Educativo.
- Vigo, G; Nakano, T. 2007. *El derecho a la educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.
- Younis, Talib, y Jan Davidson. 1990. “The study of implementation”. En: *Implementation in public policy*, editado por Talib Younis. Estados Unidos: British Library Cataloguin in Publication Data.
- Werner, Jann, y Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. En: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, editado por F. Fischer, G. Miller, M. Sidney, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis.

## Documentos legales

Decreto Supremo N.º 006-2006-ED Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Educación. 16 de febrero del 2016.

Decreto Supremo N.º 024-2006-ED. Ampliación de suspensión de funcionamiento de Institutos Superiores Pedagógicos, Escuelas Superiores de Formación Docente e Institutos Superiores, Públicos y Privados que forman docentes a nivel nacional. 28 de octubre 2006

Decreto Supremo N.º 011-2008-ED. Creación de una base de datos para la implementación y aplicación del Programa de Incorporación Gradual a la Carrera Pública Magisterial. 5 de junio 2008.

Decreto Supremo N.º 006-2012-ED. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el cuadro para asignación de personal del Ministerio de Educación.

Decreto Supremo N.º 306-2012 – EF. Autorizan transferencias de partidas en el presupuesto para el año fiscal 2012 para financiar los diferenciales remunerativos de docentes de la carrera pública magisterial. 29 de diciembre del 2012. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre del 2012.

Decreto Supremo N.º 087-2013-EF. Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 a favor de Gobiernos Regionales, para financiar la aplicación de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial. 3 de mayo del 2013. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 4 de mayo del 2013.

Decreto Supremo N.º 001-2015-ED. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el cuadro para asignación de personal del Ministerio de Educación.

Decreto de Urgencia. N.º 040-2010. Autorizan transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2010 a favor de los gobiernos regionales para la contratación de docentes, así como autorizan a dichos gobiernos a utilizar recursos provenientes del canon y sobre canon para el mismo fin, y dictan otras medidas. 11 de junio del 2010. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 12 de junio del 2010.

Ley de 28 de febrero de 1861. El gobierno del General Ramón Castilla establece el profesorado como Carrera Pública. Archivo Histórico del Congreso de la República.

Ley N.º 24029. Ley del Profesorado. 1984.

Ley N.º 28044. Ley General de Educación. 2003

Ley N.º 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa (SINEACE). 19 de mayo del 2006

Ley N.º 29394. Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior. 31 julio del 2009

Ley N.º 29394. Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior. 31 julio del 2009.  
Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto del 2009.

Ley N.º 29944. Ley de Reforma Magisterial. 24 de noviembre del 2012. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 25 de noviembre del 2012.

Ley N.º 29812. Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2012.

Ley N.º 29951. Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2013

Ley N.º 29062. Ley que modifica la ley del profesorado en lo referido a la Carrera Pública. 11 de julio 2007. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 4 de mayo del 2013.

Ley de Reforma Magisterial N.º 29944. Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial D.S. N.º 004-2013-ED (Cuarta edición 2015).

Ley N.º 30220. Nueva Ley Universitaria. 3 de julio del 2014. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 4 de julio del 2014.

Ley N.º 30114. Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2014

Ley N.º 30220. Reorganización del SINEACE el año 2015 disponiendo que Ministerio de Educación conforme Consejo Directivo Ad Hoc.

Ley N.º 30281. Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2015

Ley N.º 30372. Ley de Presupuesto del Sector público para el año fiscal 2016

Ministerio de Educación. Matriz de indicadores de Desempeño y Metas 2014 de las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento correspondiente al Sector Educación.

Ministerio de Educación. Matriz de indicadores de Desempeño y Metas 2015 de las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento correspondiente al Sector Educación.

Ministerio de Educación. Matriz de indicadores de Desempeño y Metas 2015 de las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento correspondiente al Sector Educación.

Ministerio de Educación. Matriz de indicadores de Desempeño y Metas 2013 de las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento correspondiente al Sector Educación.

Proyecto de Ley que presenta el congresista fujimorista Jesús Hurtado Zamudio, que modifica la Ley 29394 “Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior” con la finalidad de impulsar la ciencia, innovación y tecnología. 28 de enero del 2013.

Resolución Ministerial N.º 442-2006-ED Manual de Organización y Funciones del Viceministerio de Gestión Institucional y Órganos dependientes. 26 de julio 2006.

- Normas Legales del Sistema de Información Jurídica de Educación SIJE. Ministerio de Educación.
- Resolución Ministerial N.º 437-2006-ED Manual de Organización y Funciones del Viceministerio de Gestión Pedagógica y Órganos dependientes. 26 de julio 2006. Normas Legales del Sistema de Información Jurídica de Educación SIJE. Ministerio de Educación.
- Resolución Ministerial N.º 446-2006-ED Aprobación del Manual de Organización y Funciones del Secretaria General y Órganos dependientes. 26 de julio 2006. Normas Legales del Sistema de Información Jurídica de Educación SIJE. Ministerio de Educación.
- Resolución Ministerial N.º 0440-2008- ED. Aprueban Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. 15 diciembre del 2008.
- Resolución Ministerial N.º 0518-2012-ED Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016. 19 de diciembre del 2012. Normas Legales del Sistema de Información Jurídica de Educación SIJE. Ministerio de Educación.
- Resolución Ministerial N.º 281-2016-MINEDU. Aprueban el Currículo Nacional de la Educación Básica. 2 de junio de 2016. Publicado en Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 3 de junio del 2016.
- Resolución Ministerial N.º 287-2016-MINEDU Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2016-2021. Documento Prospectivo del Sector Educación al 2030. Fase de Análisis Prospectivo del Proceso de Planeamiento Estratégico. 7 de junio del 2016
- Resolución de Secretaría General N.º188-2016-MINEDU. Aprueban Norma Técnica denominada “Normas para el receso y cierre de oficio de los Institutos de Educación Superior Pedagógicos y Carreras de Formación Docente en Institutos Superiores de Educación y Escuelas Superiores de Formación Artística, en el marco del procedimiento de revalidación”. 10 de mayo del 2016