

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Lento... ¿pero seguro?: El proceso de adopción y avance de la ley de Reforma
Magisterial como la política pública que norma la carrera docente durante el
período 2006-2015

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno

Sebastián García Acosta

Mayo, 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
CAPÍTULO I	1
1.1 Marco Teórico	1
1.1.1 La política de las políticas públicas.....	1
1.1.2 El modelo incremental y las estrategias multi-actor	4
1.1.3 Negociación sindical.....	7
1.2 Estado de la Cuestión.....	10
1.2.1 Rol de los actores en el proceso de formulación de políticas educativas.....	10
1.2.2 Debates en torno a la relación del Estado y el movimiento sindical docente	12
CAPÍTULO II	15
2.1 Antecedentes: el momento técnico durante el gobierno de Perú Posible.....	15
2.1.1 La transición democrática y el espíritu de la época	15
2.1.2 El debate técnico de la propuesta que no se llega a concretar	16
2.2 El momento político durante el gobierno del APRA	18
2.2.1 Preámbulo: el ‘no-debate’ y la adopción de la propuesta no promulgada	18
2.2.2 La estrategia estatal y el liderazgo de Alan García.....	20
2.2.3 La campaña de demolición mediática.....	24
2.2.4 La reacción del Magisterio a la propuesta del gobierno aprista	26
2.2.5 Balance a puertas del nuevo gobierno.....	29
2.3 El momento social durante el gobierno de Gana Perú	31
2.3.1 La identificación de un problema y la propuesta de una solución	31
2.3.2 Debate, negociación y aprobación del proyecto de Reforma Magisterial.....	34
2.3.3 Multiplicidad de liderazgos y alianza entre actores.....	40
2.3.4 La reacción del Magisterio a la propuesta de Gana Perú	43
2.3.5 Balance del periodo de la ministra Salas.....	47
2.3.6 El periodo del ministro Saavedra	49
CAPÍTULO III	52
3.1 Factor de los actores estatales.....	52
3.2 Factor del sindicato de los docentes.....	59
3.3 Factor de la sociedad civil	66
3.4 Factor de los medios de comunicación.....	69
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA.....	79
ANEXOS	86

SUMILLA

El análisis de las reformas de las carreras magisteriales ha privilegiado el estudio de las dinámicas entre los actores estatales y las organizaciones de docentes. El papel protagónico que tienen dentro del sector dichos actores y sus intereses contrapuestos han ocasionado que los estudios se centren en reconstruir los procesos de negociación y analizar la relación complicada entre el Estado y el sindicato de maestros. Así, se ha tendido a relegar a un segundo plano a los demás actores partícipes, sin considerar su influencia ni participación en los procesos de reforma en el sector educación. Sin embargo, las experiencias de la Carrera Pública Magisterial propuesta por el gobierno del APRA y la Reforma Magisterial comprende del gobierno de Gana Perú, han constituido ejemplos en los cuales otro tipo de actores han tenido un rol importante.

La presente investigación busca comprender cuales fueron los factores que explican la adopción y avance de la ley de Reforma Magisterial como política que norma la carrera docente durante el período 2006-2015. Para tal fin, el estudio se centrará en el análisis de los actores estatales, el sindicato de docentes, los sectores de la sociedad civil y los medios de comunicación. Se realizó una reconstrucción del período basado en la revisión documentos, noticias y decretos que se contrastan con la información obtenida a través de la realización de las entrevistas semi estructuradas a especialistas y funcionarios del Ministerio de Educación.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha instaurado la reforma de la carrera docente como una de las políticas más importantes dentro de la agenda de discusión de cómo mejorar el sistema educativo del país. Los últimos dos gobiernos promulgaron distintas leyes que norman al respecto: En 2007, el gobierno aprista logró imponer la ley de Carrera Pública Magisterial¹ a pesar del rechazo generalizado y la protesta del SUTEP². Sin embargo, dicha propuesta no logró tener el éxito que se esperó y su avance fue lento. En 2012, el gobierno de Gana Perú derogó el planteamiento del gobierno anterior y elaboró la actual Ley de Reforma Magisterial³, la cual ha logrado instalarse, ganar consenso y respaldo en el tiempo que está vigente.

El debate sobre la necesidad de la carrera docente se inicia hacia finales del 2001 y el proceso en sí es un ejemplo de transformación en las formas de construir políticas públicas (Cuenca 2008). A pesar de que las reformas de 2007 y 2012 comparten las mismas características, los modos en los que se desarrollaron el debate, los discursos y las estrategias políticas fueron distintos y determinantes para los resultados. Se identifican cambios y continuidades en

¹ Ley N°29062 “Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial” promulgada el 12 de julio de 2007.

² Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) fundado en 1972 cuya dirigencia tiene influencia de grupos izquierdistas maoístas como Patria Roja. Tanto el Secretario General como los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) son militantes de Patria Roja.

³ Ley N°29944 Ley de Reforma Magisterial promulgada el 24 de noviembre de 2012.

la forma en la cual el Estado peruano se posiciona y formula la Reforma Magisterial. Asimismo, se identifican características que guardan relación con las experiencias y avances en Latinoamérica en torno a políticas de reforma educativa que se entienden mejor dentro de un marco de aprendizaje incremental sobre cómo realizar la reforma de la carrera docente.

En los últimos 25 años, el sector educación ha sido objeto de una intensa reforma en América Latina. Se han venido aplicando dos clases de políticas educativas: las que buscan mejorar la calidad/eficiencia y las que buscan la expansión/crecimiento de la matrícula (Navarro 2006). A pesar de los avances, la percepción generalizada es que no se han dado cambios sustanciales. Ello se debe, en parte, a que la lógica de las políticas que buscan mejorar la calidad y eficiencia del servicio resulta más compleja y suele entrar en contraposición con los intereses de los docentes. Además, la evidencia indica que no se puede realizar ningún tipo de reforma educativa sin involucrar a los docentes como aliados estratégicos.

En el proceso de más de una década, se dieron debates y planteamientos técnicos largamente consensuados que no llegaron a concretarse en iniciativas legislativas debido al *timing* político y la lógica congresal. Además, el nivel de acercamiento y compromiso de los docentes con las políticas educativas del MINEDU se ha visto afectado por las estrategias discursivas, los insultos y los ataques hacia el magisterio por parte de determinados líderes políticos. Los disturbios, huelgas y paros nacionales,

con distintos grados de violencia y prepotencia, han terminado influenciando el resquebrajamiento sindical y la aparición de grupos radicales vinculados a Sendero Luminoso⁴. Adicionalmente, el poco éxito que se tiene en la implementación de la Carrera Pública Magisterial (2007) aumentó la percepción de estancamiento⁵. La derogación de esta norma, el debate y elaboración de la propuesta del gobierno de Gana Perú plantean una solución a esta temática. Es por ello que, a la luz del actual respaldo, consenso, y legitimidad lograda por el planteamiento de Reforma Magisterial, considero relevante analizar el proceso que llega a este momento.

Esta investigación es importante debido a que expande la literatura que versa sobre la política de las políticas públicas en el Perú. Dentro de los estudios de Ciencia Política, esta literatura busca reconstruir los procesos políticos, los debates, las coordinaciones, las pugnas y las negociaciones que ocurren a la etapa previa de la toma de una decisión que luego se implementa en política pública. Adicionalmente, dentro de la literatura académica dedicada al estudio de las políticas públicas en el sector educación, las negociaciones entre Estados centrales y sociedades civiles tienen un especial nicho en Latinoamérica debido a la presencia histórica de sindicatos fuertes y altamente politizados.

⁴ Cf. "Tres facciones pugnan por el control del magisterio nacional" en <http://larepublica.pe/25-09-2012/tres-facciones-pugnan-por-el-control-del-magisterio-nacional> (revisado el 10 de noviembre de 2016).

⁵ Según el Ministerio de Educación: las vacantes ofertadas superaron largamente el número de docentes inscritos y en las últimas evaluaciones la tendencia era a la baja. El balance indica que el total de incorporados a la nueva Ley de CPM representa apenas el 10% del total de docentes a nivel nacional.

Este estudio cobra especial valor puesto que revisa y reconstruye el proceso histórico por el cual se ha dado la Reforma Magisterial, una reforma largamente esperada en el Perú. Asimismo, actualiza y retoma las investigaciones de autores que analizaron la situación hasta el período del planteamiento de reforma anterior durante el gobierno aprista (2006-2011). El uso de fuentes de primera mano y el cruce de informaciones oficiales resulta importante y da luces sobre las estrategias y decisiones tomadas por los *policy-makers* a la hora de plantear esta reforma.

La presente investigación se construye sobre la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que explican el proceso de adopción y avance de la ley de Reforma Magisterial como política pública que norma la carrera docente durante el período 2006-2015?⁶ La hipótesis se basa en el seguimiento y análisis de cuatro factores que influyen en la adopción de dicha reforma. Los cuatro factores son el factor de los actores estatales, el factor del sindicato de los docentes, el factor relacionado a la sociedad civil, y el factor de los medios de comunicación⁷.

En base al análisis de estos cuatro factores en el período que comprende el gobierno del APRA (2006-2011) y el gobierno de Gana Perú (2011-2016), se postula la siguiente hipótesis para el factor de los actores

⁶ Se realizan los cortes temporales siguiendo lo planteado por Cuenca (2008) y Paiba (2007) en lo que se refiere al inicio del período del análisis. Se ha determinado el 2015 como momento de corte, debido a que en ese momento se desarrollan las primeras evaluaciones extraordinarias de carácter nacional.

⁷ El Anexo 1 presenta los factores que componen la hipótesis.

estatales: a) el planteamiento y sostenimiento de la propuesta de reforma, b) el cambio en la estrategia política, y c) el cambio en el tipo de liderazgo político fueron determinantes para la adopción de la Reforma Magisterial. Para el factor del sindicato de los docentes se sostiene que: a) un planteamiento programático rígido, b) la poca adaptabilidad de la estrategia política, y c) el surgimiento de liderazgos radicales, impidieron que el sindicato logre sus metas lo cual finalmente permitió que la Reforma Magisterial avance. Para el factor de la sociedad civil, se plantea que: a) la opinión y revisión de la propuesta, y b) el rol de contrapeso; se tradujeron en el impulso para que la reforma se concluya y tenga legitimidad. La hipótesis que se plantea para el factor de los medios de comunicación es que han servido como un espacio público heterogéneo donde el debate se caracterizó por a) el *framing*, aplicación de filtros, selección de interlocutores para así ser b) plataforma de amplificación de las iniciativas de los gobiernos en torno a la política de reforma magisterial.

La metodología de esta investigación es cualitativa debido a su enfoque y a sus propósitos. La investigación se centra en los entretelones de una política pública enfocada desde el punto de vista del Estado, por lo tanto, busca hacer un recuento de la negociación. Para ello, se ha recolectado información y percepciones con principal énfasis en los actores, funcionarios públicos, y gestores de la Reforma Magisterial, lo que se complementa con la revisión bibliográfica pertinente. La investigación usa la metodología de *process-tracing*. El uso comparado de procesos similares en países de la región y el contraste

del período de Humala con el de García ayuda a la investigación y robustece la capacidad explicativa del fenómeno en estudio.

En cuanto a las fuentes de consulta, la información se recogió de fuentes primarias y secundarias. Las primarias incluyeron fuentes escritas como documentos de gestión, resoluciones ministeriales, memorias institucionales y fuentes orales mediante entrevistas semi estructuradas a funcionarios, académicos y personalidades relacionadas al sindicato. La lista de entrevistados se presenta en el Anexo 3. La revisión de fuentes secundarias se dividió en dos momentos. Primero, se revisó libros, artículos, documentos de trabajo y boletines de opinión de especialistas de la academia local. También, se revisó los portales virtuales de los diarios El Comercio, La República y RPP Noticias para contextualizar mejor la cronología de los eventos. El segundo momento incluye la revisión de estudios de política comparada, gestión pública, entre otros. Esta revisión aportó a la construcción de conceptos y herramientas del marco teórico, y al estado de la cuestión según los balances y experiencias análogas en otros países, principalmente de Latinoamérica.

El orden de la tesis sigue la siguiente estructura: En el capítulo I, se presenta el marco teórico y la revisión de literatura propia del estado de la cuestión. En el capítulo II, se hace un recuento narrativo que reconstruye el proceso de adopción de la Reforma Magisterial desde el año 2006 hasta el 2015. En dicha recapitulación cronológica se identifican los cuatro factores a

seguir⁸. En el capítulo III, se hace una interpretación del período narrado y se plantea una discusión en la cual se utilizan los elementos teóricos para interpretar el proceso. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación y se muestran los principales hallazgos.



⁸ El Anexo 2 explica los ítems a desarrollar en cada factor.

CAPÍTULO I

1.1 Marco Teórico

1.1.1 La política de las políticas públicas

La política de las políticas públicas⁹ se instaura en el debate académico luego de constatarse que el enfoque estrictamente tecnocrático para optar por una opción de política ha sido superado. Luego del proceso de reformas de la década de 1990, se concluye que no existen atajos ni recetas únicas que aseguren la eficacia de una política pública. El éxito o fracaso dependerá de la manera en que se debata, se negocie, se apruebe y se ejecute la medida de política en mención. Del mismo modo, “si al tratar de promover un cambio de políticas se hace caso omiso del vínculo entre ellos, puede desembocarse en reformas fallidas y expectativas frustradas” (Stein y Tommasi. 2006: 4).

La revisión de las diferentes experiencias a nivel latinoamericano en las últimas décadas evidencia resultados mixtos y variados en lo referido al éxito de las reformas y su calidad. Se identifica que las variables de contexto-estructurales, como la capacidad institucional o los indicadores socioeconómicos, importan tanto como las variables del proceso político y los actores participantes en las propuestas de política (Payne *et al.* 2002). Sin embargo, dentro del marco de la PPP la atención se centra en reconsiderar las

⁹ En adelante se usará PPP para referirnos a la política de las políticas públicas.

instituciones y los procesos como variables independientes claves¹⁰ a la hora de analizar un proceso de formulación de política¹¹ (Stein y Tommasi 2006)¹². Según dichos autores, este enfoque reconoce que “las instituciones son endógenas con respecto a acuerdos y acontecimientos pasados y, en cierta medida, a las configuraciones más recientes del poder político, a las estructuras socioeconómicas y a otros factores determinantes básicos” (Ídem: 2006: 13).

Iniciamos esta investigación con la definición básica de una política pública como la respuesta que dan las autoridades estatales frente a un problema social que se ha vuelto público, al afectar a algún sector de la población que demanda acción frente a este (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne 2008). Adicionalmente, consideramos que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido (Aguilar 1993). La Reforma Magisterial es el resultado de la propuesta política que hace el Estado peruano para hacer frente a la situación educativa. El Estado plantea la instauración de una carrera docente como una herramienta de mejora sustancial y necesaria para resolver los problemas de calidad del aprendizaje.

¹⁰ No quiere decir que las variables socioeconómicas o estructurales no jueguen un papel importante puesto que configuran el número de actores, y las capacidades e influencia que ejercen sobre las instituciones.

¹¹ En adelante se usará PFP para referirnos al proceso de formulación de políticas.

¹² La metodología de *process-tracing*, donde se busca hallar explicación para un fenómeno luego de poner a prueba una serie de variables independientes de forma secuencial dando diferentes resultados, encuentra así especial relevancia dentro de este marco conceptual (George y Bennett 2005; Beach y Brun 2013).

Diversos estudios sobre la PPP (Spiller y Tommasi 2003; Stein et al. 2006; Payne et al. 2002; Stein y Tommasi 2006) coinciden en que la evaluación del éxito o fracaso de una política pública dependerá de las instituciones y su funcionamiento y del proceso en sí. Esto se puede resumir en: “¡los procesos son importantes!” (Stein et al. 2006: 7). Además, la estabilidad y sostenimiento de incentivos son factores importantes para realizar un proceso de reforma política. Dani Rodrik (1989) plantea para la esfera de las reformas económicas que “un conjunto de incentivos que generan ciertas distorsiones, pero que son *estables* pueden dañar menos el rendimiento económico que una serie de incentivos adecuados pero inciertos e inestables, generados por un proceso de reforma comercial que carece de credibilidad”. Lo mismo es aplicable a los procesos de reforma política y la necesidad de sostener las reglas de juego, los incentivos y los planteamientos. Por lo tanto, identificamos a los procesos y las interacciones entre actores dentro de ellos, como factores de suma importancia a la hora de discutir distintos tipos de reforma políticas (Rodrik 1989 y 1995; Stein y Tommasi 2006).

Al respecto, estudios anteriores postulaban que el modelo económico era el mejor para resolver los problemas de políticas: “Las elecciones de un actor se considerarán racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos, [...] el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas” (Majone 1997: 47). Algunos autores sostienen que uno de los objetivos principales del análisis de políticas es llevar los principios de la

elección racional de la esfera económica privada a la de la elaboración de políticas públicas. Dentro de este modelo la eficiencia técnica y el beneficio de la población como criterio de elección han sido sustituidas por la eficiencia económica (Majone 1997).

La propuesta de Majone (1997), en la cual la persuasión y la discusión bilateral son elementos centrales, es más relevante para analizar la Reforma Magisterial. El modelo "decisionista", basado en la "visión de [que] un número limitado de actores políticos hacen elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas" (Shklar 1964), es limitado debido a su preocupación exclusiva en los resultados y desinterés por los procesos que los producen. Además, olvida que los conflictos que se generan entre el Estado y los sindicatos docentes impactan en el resultado de las políticas debido a que los docentes son los proveedores de la política educativa en el sentido de la llamada "burocracia de la calle" (Lipsky 1980); el modelo "decisionista" no es útil para nuestro análisis.

1.1.2 El modelo incremental y las estrategias multi-actor

En este estudio se opta por un modelo incremental en el cual la negociación, los compromisos y el aprendizaje extendidos en el tiempo definen el proceso de adopción y avance de la política de Reforma Magisterial. Dicho modelo considera como punto de partida los antecedentes y plantea el avance del proceso basado en cambios y modificaciones de manera incremental. La

propuesta de Reforma Magisterial del gobierno nacionalista retoma en esencia lo planteado en la norma del gobierno aprista e incorpora hasta un 80% de sus incisos. Asimismo, este planteamiento postula que la toma de decisiones acerca de las políticas públicas se da en un proceso que se construye en el tiempo con la negociación y el compromiso entre actores y tomadores de decisión que defienden sus intereses (Lindblom 1959; Lindblom 1991).

En el contexto de América Latina, donde los sindicatos y organizaciones docentes han sido fuertes históricamente, las políticas educativas han entrado en un juego repetitivo de pugna política y vaivén entre los esfuerzos estatales y la postura del sindicato de docentes. La cooperación y el respaldo que pueden brindar a determinadas reformas políticas están matizados por la capacidad de veto que tienen las organizaciones docentes. La poca participación, o exclusión, del actor principal de la política educativa en el PFP tiene un efecto contraproducente en el resultado de tal política.

La relevancia de los actores participantes dentro de las diferentes fases del ciclo de la política no depende de la naturaleza formal o informal del actor. De esta forma, Stein y Tommasi (2006) afirman que la formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que pueden ser formales o informales. En el sector educación, la fase de formulación de políticas está abierta a numerosos actores a pesar de que, en la práctica, solo algunos son los que realmente participan. Del mismo modo, el número de actores políticos relevantes decrece sustancialmente cuando el ciclo de políticas públicas se

acerca más hacia la fase decisional, donde una o más de las opciones de política son examinadas previamente a la aprobación como línea de acción oficial. En resumidas cuentas: “la fase decisional de una política pública normalmente se centra en aquellos que ocupan puestos formales dentro del gobierno (burocracia)” (Howlett 2009).

La reducción de la participación de los actores en la fase de toma de decisiones no se traduce en que los otros actores no participen en absoluto en esta fase. Se pueden dar casos en los que actores informales “can and do engage in various kinds of lobbying activities aimed at persuading, encouraging and sometimes even coercing authoritative office-holders to adopt preferred options and avoid undesirable ones” (Woll 2007). Los grados de libertad con los que opera un tomador de decisión varían de acuerdo al contexto, a la naturaleza de la política en sí y a los arreglos institucionales de cada país (Howlett 2009).

La literatura sobre las experiencias de reforma en el sector educación da cuenta del consenso que existe acerca de la participación e involucramiento de los docentes como elementos esenciales para lograr transformaciones sustantivas y exitosas en los sistemas escolares¹³. La participación de los múltiples *stakeholders* en procesos abiertos fortalecen las prácticas democráticas mediante la generación de iniciativas de políticas que surgen de la amplia participación. Esto tiende a dar mayor legitimidad a las agendas

¹³ Cf. Datnow (2001), Hargreaves (1996), Torres (2000)

políticas y establece canales para cambios duraderos que tienen mayor potencial para trascender los límites de administraciones específicas. Igualmente, el componente de cómo se organiza el sindicato de docentes y los términos en los cuales se lleva a cabo el diálogo y negociación sindical con el Estado son importantes para el éxito de una reforma en el sector.

1.1.3 Negociación sindical

Diferentes experiencias en Latinoamérica muestran la imposibilidad de evitar conflictos con los docentes y con sus organizaciones durante procesos de reforma. Los conflictos ocurren, en gran medida, debido a las características corporativistas de los sindicatos docentes, la amenaza al statu quo y de estabilidad laboral de los docentes, y la reducida agenda y concentración de las demandas de los sindicatos sobre lo salarial (Palamidessi 2003). Según Juan Carlos Torre (2013) “los sindicatos son conservadores porque tienen mucho que conservar, esto es, un modelo sindical, levantado sobre dos pilares: el monopolio legal de la representación y los recursos económicos de las obras sociales”. Las políticas deben desarrollar más activamente estrategias de consenso con los docentes para hacer frente a las demandas sindicales, preservar el diálogo democrático a pesar de las pugnas de poder dentro de los sindicatos, neutralizar las posibilidades de huelga e involucrar al cuerpo docente en la política estatal.

Varias investigaciones señalan que los sindicatos de maestros suelen resistirse a las reformas educativas, puesto que interpretan cualquier cambio o modificación del status quo como una vulneración a sus intereses. Una de las causas de la resistencia sindical se debe también a que los dirigentes sindicales son representativos del maestro promedio, y si ellos apoyaran estas reformas, ya no serían elegidos para el cargo (Moe 2009). Además, históricamente existe dentro de los sindicatos docentes un amplio sentido corporativista que le brinda sustento y legitimidad al actor grupal en tanto representa y defiende al último de sus miembros, incluso a aquellos maestros que no están afiliados al sindicato.

En América Latina, la resistencia de los sindicatos docentes a las reformas educativas no sólo se deriva de las preferencias de sus miembros hacia estas políticas, sino también de la fuerza que hallan en la unidad organizativa y representativa, debido a que perfila la posibilidad de negociación colectiva con el Estado. La fortaleza y cohesión de los sindicatos favorecen la acción colectiva lo cual facilita el uso de las huelgas como herramientas disuasivas para negociar sus demandas. Asimismo, los líderes sindicales están también preocupados por el impacto de las políticas sobre la homogeneidad de las condiciones de trabajo, lo cual dificultaría la representatividad de sus miembros (Murillo 2012). Además, la evidencia muestra que los sindicatos únicos son más eficientes a la hora de negociar con el Estado (Murillo 2001).

A pesar de que en muchas situaciones las organizaciones sindicales obstruyen las políticas¹⁴, los docentes son actores clave sobre los cuales recae la responsabilidad de ejecutar la política educativa. La calidad de la educación y la mejora de los aprendizajes de los estudiantes dependen de la cooperación y participación de los docentes en instancias y roles significativos (Palamidessi 2003). Algunos estudios sobre la relaciones entre sindicatos y gobiernos llaman la atención sobre la necesidad de dejar el prejuicio que posiciona a los docentes como un obstáculo y a las organizaciones docentes como simples grupos presión, protectores de privilegios e intereses corporativos de asalariados sindicalizados que obstaculizan la modernización de los sistemas educativos (Palamidessi y Legarralde 2007).

Las apuestas por consolidar procesos de negociación e inclusión de los diversos actores, aunque ello signifique disminuir el ritmo y “demorar” el avance de las reformas, constituyen una premisa básica para llevar a cabo reformas educativas. La sensación de los docentes de sentirse o no parte activa de las reformas parece ser un elemento determinante para articular políticas de mejoramiento (Palamidessi 2003). Para ello, los actores estatales deben promover procesos de consulta, discusión y negociación que se caractericen por ser amplios y públicos, regulares y permanentes, y así reemplazar a las negociaciones y acuerdos a puertas cerradas en los procesos de políticas y programas dentro del sector educación.

¹⁴ Según Terry Moe (2009): “Los sindicatos docentes representan los intereses relacionados a la labor de sus miembros y estos intereses simplemente no son los mismos intereses que el de los alumnos”

1.2 Estado de la Cuestión

1.2.1 Rol de los actores en el proceso de formulación de políticas educativas

La participación y rol de los distintos actores políticos que deberían involucrarse activamente en los procesos de formulación de políticas educativas varía entre los países de América Latina. Ello se explica tanto por las variables institucionales como por variables del contexto socioeconómico, y estructural de los actores políticos en Latinoamérica. Navarro (2006) identifica en el rol de involucramiento y compromiso de los docentes (y sus diferentes clases de organización sindical) con las políticas educativas como una clave en su éxito y eficacia.

En la literatura de análisis de políticas públicas es recurrente la precisión de incluir la participación de la totalidad de actores involucrados (Aguilar 1992). El caso de las reformas y políticas educativas en Latinoamérica es un ejemplo de que esto no sucede en la práctica. A pesar de que varios estudios en Latinoamérica identifican la situación sindical como heterogénea (Loyo 2001; Palamidessi y Legarralde 2007; Murillo 2003; Flores Crespo 2008), se halla que la ausencia o reducida participación, el rechazo, y la oposición son elementos característicos de muchas de las reformas. Por su parte, Navarro (2006) propone entender el PFP educativas de una forma distinta dado que el sector está copado por básicamente dos actores: el Estado y los docentes.

Los sindicatos presentan diferencias significativas para negociar y su capacidad está condicionada por factores como las estructuras sindicales, los niveles de profesionalización y sus relaciones con otros actores influyentes (Grindle 2004). Palamidessi y Legarralde (2007) identifican en el continuo debilitamiento organizacional interno como una posible justificación para la no inclusión de los sindicatos en la elaboración de las reformas educativas. Debido al debilitamiento de los sindicatos docentes, algunos gobiernos están decidiendo no incluirlos en el PFP, como en el caso de México. Flores-Crespo identifica que el modelo basado en dos actores burocráticos como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) empieza a ser disfuncional y afirma que “la investigación de la siguiente década tendrá que abordar los sujetos de la sociedad civil” (2008: 9).

La necesidad de la participación completa de los actores en todo el ciclo de una política pública como la reforma educativa es un diagnóstico común en la academia local (Cuenca 2008; Paiba 2007; Rivero 2002; Cuenca coord. 2009). Las políticas educativas en el Perú se han dado de forma irregular (Ortiz de Zevallos et al. 1999) puesto que en la década de 1990, el Estado peruano buscó continuamente incorporar y alejar a la vez a determinados actores (SUTEP, padres de familia, entre otros). Dicho vaivén se da igualmente en los gobiernos posteriores (Perú Posible y APRA) en su relación con el SUTEP en materia de la Carrera Pública Magisterial (Andrade y Martínez 2007; Cuenca coord. 2009).

Este recuento sugiere tener presente la importancia de la participación en el debate y considerar las capacidades de los diferentes actores. El desafío no consiste solamente en identificar a los actores políticos, ni sus interacciones y dinámicas de negociación en los PFP. Sino, como sugiere Medellín Torres: “el verdadero reto está en establecer los elementos que determinan los comportamientos de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas” (2006: 104). Deborah Stone (1988 y 1989) añadiría que no solo los planteamientos racionales afectan las políticas, sino que los constructos de ideas, creencias y opiniones entre los diversos actores se entretajan con factores más ideológicos (George 1969) y terminan influenciando las fases del ciclo de política. La idea que tiene un actor acerca de otro es relevante para la elaboración de estrategias políticas.

1.2.2 Debates en torno a la relación del Estado y el movimiento sindical docente

La historia de las relaciones entre los sindicatos de trabajadores y los Estados en Latinoamérica data de inicios del siglo XX. A pesar de la revitalización en la actividad sindical a partir de la década de 1980 (Gindin 2011; Palamidessi y Legarralde 2007), se comprueba que la época dorada de las organizaciones sindicales ya pasó (Loyo 2001). La autora encuentra que también pueden existir limitaciones jurídicas importantes al nivel de actividad sindical, como pueden ser la prohibición de realizar huelgas así como el impedimento legal a la negociación colectiva (Loyo 2001). A pesar de ello, cuando las demandas no son resueltas, la participación de los sindicatos y

organizaciones docentes en movilizaciones, huelgas y paros¹⁵ son fenómenos importantes y comunes en América Latina.

En general, las demandas de los sindicatos de profesores suelen girar en torno a tres temas: estabilidad laboral, remuneraciones y capacidad de injerencia en las decisiones acerca de la política educativa (Feldfeber 2007; Gindin 2011; Loyo 2001). Palamidessi y Legarralde (2007) identifican que “las demandas se han concentrado en la consideración de que el nivel salarial se encuentra por debajo de lo adecuado”. Merilee Grindle (2004) señala que los salarios docentes están por debajo de la media en relación a grupos de control de otras profesiones. El ex ministro de educación, Jaime Saavedra (2000) mostró evidencia del deterioro del valor real del salario de los maestros, lo cual se condice con la investigación de Cuenca (2006). Además, se identifica la inexistencia de un escalafón y la congelación de los salarios de los profesores en el Perú (Morduchowicz 2002).

Sin embargo, se identifican otro tipo de demandas que se esbozan en tres núcleos de conflicto durante la década de 1990 en Latinoamérica: el conflicto 1) económico-corporativo; 2) el político-corporativo y 3) el político-ideológico (Palamidessi y Legarralde 2007). En esta tipología se incluye, aparte de las clásicas demandas económicas y laborales, el componente ideológico y posturas políticas que toman algunos sindicatos en torno a temas como la

¹⁵ Las motivaciones por las cuales los sindicatos docentes iniciaron una protesta o huelga fueron motivadas en un 60% por reivindicaciones laborales, el 23% se debió a confrontación en torno a la política educativa y menos del 10% a posicionamiento en relación con la política en general (Palamidessi y Legarralde 2007).

descentralización, privatización, o injerencia de los organismos internacionales en la política educativa interna.



CAPÍTULO II

El proceso de construcción de la Reforma Magisterial

En este capítulo se realiza un recuento del proceso de construcción de la Reforma Magisterial. Este proceso comprende los años de 2006 a 2015, entre los gobiernos de Perú Posible, APRA y Gana Perú. En la primera parte, se realiza un breve balance del final del gobierno de Perú Posible en torno a la propuesta de carrera docente que no se concreta. La segunda parte narra el período de gobierno del APRA, que se caracteriza por la lucha política que significó el planteamiento de la Carrera Pública Magisterial. La última parte del capítulo revisa el período del gobierno de Gana Perú y la Reforma Magisterial.

2.1 Antecedentes: el momento técnico durante el gobierno de Perú Posible

2.1.1 La transición democrática y el espíritu de la época

El regreso a la democracia luego de la caída del régimen fujimorista trajo consigo una serie de iniciativas que buscaron rediseñar la política en el Perú. Muchas instituciones, programas sociales e iniciativas políticas se desarticularon, cortaron y frenaron puesto que se interpretaron como el legado y continuidad del periodo autoritario fujimorista. Desde muchas agencias estatales, se fomentó la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectaban a todo el país. Se abrieron varios espacios y foros de diálogo; con

ello, el espacio antes reservado únicamente para el conocimiento técnico empezó a ser compartido por un conjunto de actores sociales (Cuenca 2008).

Entre estos espacios e iniciativas consensuadas, el más importante fue el Acuerdo Nacional del 2002. Dicho pacto reunió a todos los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil con representación nacional para discutir los temas de interés nacional, definir las prioridades del país y establecer las políticas de Estado. Se acordó aumentar el presupuesto del sector educación y las políticas educativas entraron en un proceso de diseño y replanteamiento participativo. Durante el gobierno de Fujimori se manejó el sector y el magisterio, de forma improvisada y orgánica, a través de leyes específicas. El presidente Paniagua (2000-2001) y el presidente Toledo (2001-2006) derogaron todas las leyes que promulgó Fujimori referentes al magisterio y así volvió a tener vigencia la Ley del Profesorado. El diagnóstico del sector educación planteado por el Acuerdo Nacional influenció al Proyecto Educativo Nacional años después¹⁶.

La fragilidad de los cambios educativos se debe a la fragilidad de las relaciones Estado-sociedad civil que tiñen nuestra historia, y que lamentablemente traza brechas entre las familias y los planes educativos, entre los estudiantes y las definiciones del currículo, entre la ciudadanía y las autoridades educativas. (Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación 2002)

2.1.2 El debate técnico de la propuesta que no se llega a concretar

¹⁶ El Proyecto Educativo Nacional (PEN) fue aprobado como política de Estado en 2007

Los debates y discusiones acerca de la Carrera Pública Magisterial se iniciaron a finales de 2001, lo cual constata la renovada importancia que se le da al tema docente y a la mejora del sistema educativo como parte de la transición democrática. Luego durante el gobierno de Toledo, la necesidad de una reforma docente logra consenso. Asimismo, se incrementan el número de espacios de debate en la sociedad civil con el Consejo Nacional de Educación, el Foro Educativo, la Comisión de Educación del Congreso, la comisión del Acuerdo Nacional que trata los temas educativos y los medios de comunicación.

Los primeros avances de la Carrera Pública Magisterial se dieron en el estudio que condujo José Rivero¹⁷. Según Guillermo Sánchez-Moreno¹⁸, “ese estudio tenía tres componentes [...] uno de ellos era la carrera y otro versaba sobre la formación docente [...]”. Desde la Comisión Rivero se planteó la necesidad de la revalorizar al docente a través de una carrera pública magisterial. Para Sánchez-Moreno “fue producto de todo un proceso en el que se logró reunir a sindicatos de distintos países, traer a gente muy calificada tanto de UNESCO, de Argentina, de Chile, de Francia y con todo eso salió” (Transcripción 11). Esa propuesta se realizó y avanzó en el gobierno de Toledo, cuando Nicolás Lynch era ministro, y fue conducida por Rosario Valdeavellano, directora de la Dirección Nacional de Formación y Capacitación Docente (DINFOCAD).

¹⁷ José Rivero fue un educador y miembro del Consejo Nacional de Educación, miembro fundador del Foro Educativo y del Grupo Impulsor por la Infancia.

¹⁸ Guillermo Sánchez-Moreno es asesor del Consejo Nacional de Educación, conoce de cerca la discusión política y elaboración técnica de donde nace la propuesta de Reforma Magisterial.

Luego de ello, durante la gestión de los ministros Malpica y Sota Nadal, se continúa y perfila mejor el proyecto. El Consejo Nacional de Educación y el Ministerio se encargaron de recoger los pareceres de los docentes a lo largo del territorio con el apoyo del Acuerdo Nacional y la Comisión del Pacto de Compromisos Recíprocos. Con ese producto la Comisión Díaz, que sucedió a la Comisión Rivero, propuso un anteproyecto de ley de Carrera Pública.

[...] se entregó al Consejo Nacional de Educación y al SUTEP para que opinaran. Por un lado teníamos a la Academia y por otro lado, teníamos al gremio. Con lo que se recogió, tanto del CNE como del SUTEP, se re-trabajó la propuesta y el 15 de diciembre (de 2005) se aprueba en Consejo de Ministros el anteproyecto convirtiéndose en proyecto educativo nacional. (Transcripción 11: Guillermo Sánchez-Moreno).

A pesar del avance, el proyecto de ley no se llegó a votar en el pleno del Congreso, pese a que se le tramitó con carácter de urgencia. En el diálogo sostenido con Manuel Paiba¹⁹ para el desarrollo de esta investigación, él añadió que el anteproyecto no pasó a votación debido a “factores que incluyen el mismo juego político del legislativo en el último año del período de gobierno y por respeto al gobierno entrante” (Transcripción 4: Manuel Paiba). Se cerró la etapa inicial del proceso de construcción de la Reforma Magisterial con un fracaso político producto de la desidia del legislativo.

2.2 El momento político durante el gobierno del APRA

2.2.1 Preámbulo: el ‘no-debate’ y la adopción de la propuesta no promulgada

¹⁹ La opinión del profesor Manuel Paiba resulta importante debido al estudio profundo que ha realizado de la CPM y a que integró la comisión técnica que formuló la Reforma Magisterial con la Ministra Salas.

En junio de 2006, Alan García le gana la elección a Ollanta Humala. La agenda del gobierno entrante consideraba importante la elaboración de una propuesta política para el tema docente. Sin embargo, la Carrera Pública Magisterial estuvo congelada en materia legislativa hasta el 2007. Teresa Tovar (2007) sostiene que la agenda de trabajo del APRA acerca de “la cuestión docente” se basó en tres ejes: la evaluación censal de docentes, la capacitación docente y la aprobación de una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. La presidenta del Congreso, Mercedes Cabanillas, mencionaba:

Impulsaremos la modernización de la Carrera Magisterial, que es pública porque así lo define la Ley del profesorado. Se ingresa a la Carrera Magisterial por concurso público de conocimientos y de méritos. Los ascensos tienen que darse de la misma manera [...]. (Cabanillas 2006)

Antes de la promulgación de dicha ley, desde diciembre de 2006, ocurre un abierto enfrentamiento entre el gobierno y el SUTEP. Se promulgan un conjunto de medidas como la supresión de licencias sindicales y la eliminación del aporte obligatorio a la Derrama Magisterial. Estas decisiones apuntaban a recortar –y de ser posible anular— la fuerza y vigencia del sindicato docente. Esto se dio, incluso cuando la legitimidad del Magisterio se había reducido debido a la recurrencia de las demandas salariales, la alta centralidad de la toma de decisiones del Ministerio de Educación, y a que la interacción con el Estado había estado polarizada por el conflicto y clientelaje²⁰ (Transcripción 11).

²⁰ En el diálogo con Guillermo Sánchez-Moreno, menciona que alguna vez escuchó a un exministro decir “ellos (los profesores) hacen como que enseñan y nosotros (funcionarios del gobierno) hacemos como que les pagamos mejor”.

Dentro de la Comisión de Educación del Congreso se debatieron varias contrapropuestas de la Ley de Carrera Pública Magisterial. Sin embargo, en el dictamen final, se dejó de lado lo discutido respecto a la salida del servicio de los docentes y la remoción de los cargos. El oficialismo había elaborado una propuesta que prestaba mayor atención a este punto, el cual era rechazado por el SUTEP. Durante el debate y aprobación en primera votación de la propuesta, se rompió el diálogo y el SUTEP llamó a la huelga nacional el 5 de julio de 2007. Ante la sorpresa de todos, a una semana de esa primera votación, la Junta de Portavoces del Congreso decidió exonerar de una segunda votación al dictamen. El conflicto entre el sindicato y el gobierno escaló en niveles de violencia: la Ley de Carrera Pública Magisterial había nacido.

El proyecto de ley fue aprobado en una coyuntura de huelga magisterial a nivel nacional, lo cual constató el juego de poder que hizo el gobierno. La construcción de dicha ley se caracterizó como un proceso político que priorizó los intereses del Estado y el uso político del conflicto con el magisterio para ganar réditos políticos y legitimidad. La intención del gobierno se expresó en la polarización de las posturas y generación de conflictos permanentes con el SUTEP. Como afirma el Consejo Nacional de Educación, esta importante norma, cuya principal característica debería vincular el desarrollo profesional del docente al buen desempeño, merecía un mejor nacimiento (CNE 2007).

2.2.2 La estrategia estatal y el liderazgo de Alan García

A diferencia de las iniciativas legales similares anteriores, esta ley se promulga a inicios de un periodo de gobierno. Manuel Paiba afirma que ello constituye un cambio sustancial en la forma de abordar la relación del gobierno con el magisterio. El *timing* de esta política de reforma magisterial “implica claramente una demostración de quién tiene el poder para formular y conducir las decisiones sobre la docencia” (Paiba 2007). Esto tiene un directo correlato con la personalidad de Alan García Pérez y su concepción de la política evidenciada en la forma de plantear la reforma.

El segundo gobierno del presidente García significó una reducción en cuanto al rol de la figura y preponderancia de su personalidad en comparación a su primer gobierno de la década de 1980. Aunque su participación tuvo un menor matiz, igual fue importante. “La forma de hacer política de Alan García siempre ha sido confrontacional y activa lo que lo lleva a tomar la iniciativa de no solo golpear a su contendor, el SUTEP, sino de tratar de destruirlo” (Transcripción 5: María Amelia Palacios; Transcripción 6: Walter Twanama). En el terreno de las políticas del sector educación, y sobre todo con la ley de Carrera Pública Magisterial, salió a relucir dicho estilo de hacer política, del que además resulta muy difícil desprender la estrategia estatal de su liderazgo y la figura.

La gestión del sector educación durante el gobierno aprista se caracterizó por la conformación del binomio político entre el presidente y su ministro de Educación. Según el ex-director de la Dirección de Educación

Superior Pedagógica del periodo aprista: “el sector no gozaba de autonomía, las decisiones venían de palacio en su mayoría [...] como si salieran como por un tubo” (Transcripción 11). La dupla García-Chang²¹ manejó el sector con pocos frenos y sin contrapesos. La estrategia usada por el gobierno se basó en tres medidas dentro del marco de la reforma de CPM: tomar una serie de decisiones inconexas a la reforma, congelar los sueldos y remuneraciones, y desarrollar una estrategia mediática en desmedro de los maestros.

La serie de medidas inconexas y no relacionadas directamente con la Carrera Pública Magisterial fue motivada por el ánimo de demoler al SUTEP y al magisterio en su conjunto. Dentro de las medidas empleadas se encuentra el uso de la nota 14 en la evaluación censal de marzo de 2008 donde solo 151 docentes lograron aprobar (Guerrero 2009). Ricardo Cuenca menciona que durante el quinquenio de Alan García se llevó a cabo una serie de iniciativas sin norte claro, más allá del de debilitar al magisterio. Además de las características personales y formas de hacer política del presidente, algunos especialistas encuentran en la pérdida de control de la dirigencia del SUTEP por parte del partido aprista a manos de Patria Roja un complemento a las razones de esta empecinada pelea personal²².

Se sacaron aproximadamente 17 normas incluyendo la Ley de la Carrera Pública Magisterial y ninguna terminó de funcionar [con la intención de tumbar al magisterio] El APRA los desarticula, los

²¹ En varias entrevistas se tiene el consenso de que el Ministro Chang y Alan eran una dupla política. (Transcripción 2, 6, 8, 10, 11 y 12).

²² En 1972 se realiza el Congreso Unitario en el Cusco donde el Apra negocia mal y pierde la dirigencia del sindicato. Patria Roja se queda con las secretarías más importantes incluyendo la Secretaría General.

*petardea, acuérdate que Alan saca esta Ley que deja la Derrama Magisterial sin horizonte.*²³ (Transcripción 8: Ricardo Cuenca)

Por otro lado, la promulgación de la Carrera Pública Magisterial sin derogar la Ley del Profesorado resultó en la coexistencia de ambas normas, lo cual se tradujo en la convivencia de dos regímenes laborales paralelos. Según Flavio Figallo²⁴, la ley se resumía en: “cuando tú quieras te pasas, y cuando te pasas hay nuevas condiciones y mejores salarios pero sometido a las pruebas. Este (régimen) no va aumentar, en este va a haber aumento. ¿Quieres aumento de salario? Pásate a la otra ley” (Transcripción 2: Flavio Figallo). Durante el gobierno aprista, los únicos aumentos salariales se dieron a aquellos docentes que decidieron someterse a pruebas e incorporarse a la ley de Carrera Pública Magisterial. El salario del 80% del cuerpo docente permaneció congelado; es decir, cerca de 195, 000 docentes no recibieron ningún aumento durante el quinquenio.

La estrategia estatal sobre cómo llevar el proceso de reforma de la carrera pública magisterial termina siendo un fracaso. El uso de los resultados de la prueba censal de docentes junto a un cúmulo de resultados de pruebas estandarizadas, ubicaban la situación educativa del país como una de las peores en América Latina (Transcripción 12: Juan Fernando Vega). Ello sirve de combustible para el incendio que se propaga. Ambas evidencias fueron

²³ El Decreto Supremo N°004-2007-MINEDU determinó la no obligatoriedad del aporte a la Derrama Magisterial. La lectura del gobierno fue golpear al banco del sindicato y dejarlos sin fondos para debilitar al SUTEP. Según Flavio Figallo, la dirección política gana respaldo y legitimidad al revertir esta medida.

²⁴ Ex Viceministro de Gestión Pedagógica durante el período del Ministro Saavedra.

usadas desde el Ministerio de Educación por el ministro Chang²⁵ y desde Palacio de Gobierno por el presidente García para la campaña mediática de destrucción y satanización de los profesores (Rodríguez 2011).

2.2.3 La campaña de demolición mediática

La estrategia mediática llevada a cabo por el operador y ministro de Educación, José Antonio Chang y el presidente Alan García logró posicionar al SUTEP como opositor de los intereses de mejora de la educación. Además a inicios de 2007, la dinámica de juego en pared entre el presidente y el ministro de Educación, encontró en los resultados de la evaluación masiva de docentes el ingrediente faltante para plantear la ofensiva contra el magisterio.

Alrededor del 70% de los docentes peruanos de las escuelas públicas pasaron por una evaluación, luego de dos intentos fallidos a causa de los enfrentamientos entre el Ministerio de Educación y SUTEP. Los resultados, presentados a la opinión pública luego de la evaluación, demostraron un panorama profundamente alarmante [...] sólo el 23,4% de los docentes alcanzaron el nivel de logro esperado en Comprensión de textos. (DESP-MED 2007).

Durante la gestión del ministro Chang se realizó un conjunto de evaluaciones docentes para establecer líneas de base que informarían sobre el desempeño de los profesores, el impacto de las capacitaciones y la

²⁵ Acerca de la figura de José Antonio Chang revisar: "Ministro Chang: "empezó a moverse la rueda" en: <http://www.cne.gob.pe/index.php/CNE-Inforna/ministro-chang-qempezo-a-moverse-la-rueda.html> (revisado por última vez el 5 de noviembre de 2016) y "Analistas demandan a José Antonio Chang mayor vocación de diálogo y liderazgo" en: http://elcomercio.pe/politica/gobierno/jose-antonio-chang-no-tiene-vocacion-comunicar-acciones-gobierno-noticia-639294?ref=flujo_tags_7853&ft=nota_65&e=titulo (revisado por última vez el 5 de noviembre de 2016)

contratación de profesores integrándolos a la nueva Carrera Pública Magisterial (Cuenca coord.2009:5). En el pasado no se habían realizado evaluaciones docentes extensas, según Juan Fernando Vega: “teníamos la impresión, desde el Ministerio, que la calidad y la capacidad de los docentes se había venido a menos en los últimos tiempos; sin embargo, no sabíamos cuánto ni dónde estaban aquellos docentes” (Transcripción 12). Los primeros resultados fueron nada alentadores y la campaña mediática se propagó con un discurso beligerante que extendió la responsabilidad única de la situación educativa nacional al docente.

Los discursos que usó el presidente García para dirigirse al SUTEP se caracterizaron por tener un componente hostil, conflictivo y dañino, yendo en contra de todos los maestros. Se recuerda un polémico discurso en el cual, el presidente García, llama a los docentes “ociosos, comechados e ignorantes” entre otros adjetivos calificativos. El discurso en Ayaviri en Puno resume, en buena cuenta, el periodo de reforma de la Carrera Pública Magisterial.

No vamos a permitir que un grupo de ociosos pretenda enseñar a nuestros hijos una educación de pésima calidad, y los que aquí gritan en [oposición] fueron jalados en el examen, esa es la verdad (...) Qué bueno que el Perú pueda ver cómo afrento a los ociosos y a los demagogos. Un grito no nos va a detener el zafarrancho que hacen los que no saben enseñar. Aquí y claramente notifico al SUTEP y a los malos maestros: se acabó la mamadera. El pueblo aplastará a los pseudo-sindicatos que quieren seguir ganando dinero fácil sin estudiar ni formarse. ¡Viva la educación pública y gratuita, viva el Perú, viva Ayaviri! (Alan García)

Pese a que muchos especialistas cuestionaron la naturaleza y relevancia de la prueba a nivel conceptual y metodológico, el nivel de publicidad que tuvieron los resultados en los medios de comunicación logró posicionar a la opinión pública en contra de los maestros y a favor de las medidas del gobierno. Diversas encuestas de opinión pública constataron que la gran mayoría de peruanos tenían una opinión desfavorable del desempeño de los docentes y existía un fuerte desprestigio del docente. En 2008, la Universidad de Lima hace pública su VII Encuesta Anual sobre Educación; los resultados para la pregunta acerca de cuál es el principal problema educativo del país cambiaron en relación a estudios anteriores. César Guadalupe menciona que ello demuestra que ya se había configurado el problema de la mala calidad de los docentes como el principal asunto crítico a resolver en el sector educación (Transcripción 10).

2.2.4 La reacción del Magisterio a la propuesta del gobierno aprista

El período de gobierno aprista estuvo marcado por el conflicto entre las diferentes organizaciones docentes con el Estado. La intransigencia del discurso y las medidas políticas tomadas sin participación o consulta motivaron a que el SUTEP convoque a más de una movilización. La decisión de la Junta de Portavoces del Congreso de aprobar el proyecto de ley de la Carrera Pública Magisterial causó la convocatoria del SUTEP a la huelga nacional indefinida. Sin embargo, la posición no fue totalmente intransigente puesto que no se opusieron directamente a la evaluación ni al condicionamiento de los

ascensos al mérito. El pliego de reclamos abogó por la continuidad de la estabilidad laboral y el rechazo a cualquier medida que signifique el despido de maestros.

En los últimos tiempos, en distintos comunicados que ha realizado el SUTEP se evidencia la continuación de un discurso ideologizado y anacrónico que ha contribuido a la alienación de aquellos maestros que no se identifican con los dirigentes de Patria Roja. El poder representativo de la dirigencia del SUTEP es cuestionado; en la práctica, la fallida oposición a las evaluaciones docentes da cuenta de una disminución de fuerzas y división interna. A pesar de ello, los diferentes grupos dentro del SUTEP dejaron las rencillas de lado y unieron fuerzas para dejar sin efecto la ley de Carrera Pública Magisterial por considerarlo como una amenaza a sus derechos sindicales. A pesar de no tener la representatividad mayoritaria, desde el CONARE SUTEP, el dirigente Robert Huaynalaya convocó a una huelga indefinida el 18 de junio de 2007.

Las movilizaciones docentes se incrementaron desde mediados de junio. El ministro Chang amenazó con que maestros sustitutos reemplazarían a aquellos que vayan a la huelga. Sin embargo, muchos dirigentes se mantuvieron despreocupados al respecto interpretando las declaraciones como un *bluff* político²⁶. Las movilizaciones que convocó Huaynalaya se caracterizaron por agredir y generar caos lo cual no favoreció a los intereses

²⁶ El director de la UGEL Cusco informó que en su institución no existe profesores que reemplacen a los maestros que ingresarán en huelga indefinida. La directora de la DRE de Piura manifestó que el reemplazo no procederá ya que la ley de presupuesto no lo permite.

del Magisterio. Medidas como las tomas de los aeropuertos de Tacna y Puno por integrantes del SUTE regional son un ejemplo de la absurda desproporcionalidad de violencia que facilitó el desprestigio del SUTEP. El Estado tuvo insumos para catalogarlos como un grupo minoritario, anticuado y violento que se aprovechaba de reclamos legítimos para justificar su ideología y paralizar al país. La ocupación y bloqueo de vías, tomas de sedes de gobiernos regionales y disturbios generalizados continuaron en los siguientes días con el llamado que hizo el CEN del SUTEP.

La huelga y oposición hacia la Carrera Pública Magisterial logró unir facciones a las distintas facciones dentro del SUTEP. Varios medios cubrieron el hecho de que durante la huelga nacional el Secretario General del gremio, Luis Muñoz, estuviese codo a codo con Robert Huaynalaya, líder del Comité Nacional de Reorientación y Reconstitución del SUTEP quien previamente fue uno de sus más acérrimos opositores²⁷. A pesar de que muchos dirigentes y participantes de la huelga fueron detenidos, el SUTEP logró prolongar la huelga nacional indefinida un total de 15 días hasta que finalmente fue levantada.

Las medidas de fuerza empleadas por el SUTEP continuaron durante el periodo hasta finalmente ser minoritarias. En los medios de comunicación, se siguió difundiendo los discursos “victoriosos” y las políticas que tomó el binomio García-Chang. A pesar de que el sindicato interpretó como una derrota el no lograr la derogación de la Carrera Pública Magisterial, la lenta incorporación de

²⁷ Cf. Diario La República - 10/07/2007: Caos y bloqueos en el quinto día; Diario Perú 21 - 10/07/2007: El SUTEP arremete.

los docentes significó una victoria silenciosa. Diversas facciones, como el CONARE, acusaron a la dirigencia del SUTEP por supuestamente “vender” la huelga y ceder en la lucha para seguir gozando de los privilegios que supone ser del CEN.

2.2.5 Balance a puertas del nuevo gobierno

Cuenca (2008) argumenta que el planteamiento de la Carrera Pública Magisterial se influyó del periodo de debate técnico y profesional, pero los buenos términos del debate se pierden con la exacerbación del conflicto. La estrategia confrontacional y hostil adoptada por el gobierno junto a los intereses de los altos cargos y dirigencia del sindicato truncaron el proceso de construcción de la reforma. En la coyuntura difícil en la que se promulgó la ley, el Magisterio identificó este dispositivo como una derrota y desde el gobierno se calificó a la normativa como “salvadora”. Sin embargo, dicha ley no dio solución a la problemática docente; objetivamente, fue una derrota pero mediante una masiva campaña mediática triunfalista, esta clara derrota se tiñó de victoria.

La evaluación censal docente se posicionó como la primera prioridad del gobierno en materia educativa. El SUTEP rechazó abiertamente esta iniciativa. Pese a que la mayoría de especialistas aconsejaron la revisión de la prueba, el gobierno logró el apoyo de los medios de comunicación en favor de la evaluación de los maestros. Los resultados de dicha evaluación tuvieron un rol

instrumental puesto que ampararon la iniciativa de reforma de la carrera docente desde palacio y empujaron a que la dinámica se estancara en una dicotomía cerrada: “o estás con mi reforma o estás en contra del desarrollo del país”.

En corto tiempo y bajo presión en el Congreso se logró impulsar y sacar la reforma a la medida aprista. No se cuenta con la participación de actores claves como el cuerpo docente y organizaciones de la sociedad civil, tanto en el debate como en la elaboración de la propuesta de reforma de la carrera docente. Debido a la pericia política, capacidad discursiva y a la alianza que logró consolidar con los medios de comunicación, el presidente García, dejó de lado el tema de fondo: la formación docente para mejorar la calidad del servicio educativo.

Las estrategias comunicacionales lograron instaurar y posicionar al cuerpo docente como una figura enemiga que atenta contra los intereses nacionales de desarrollo y progreso del sector educativo. La difusión, aceptación y expansión de este mensaje constituyen síntomas del éxito que tuvo la estrategia de García y del gobierno aprista. Pese a que la literatura especializada hace énfasis en la importancia de la participación de actores relevantes en una política, este proceso fue protagonizado casi exclusivamente por el Estado, a través del Ministerio de Educación, con el SUTEP como enemigo y opositor a la política estatal. Los medios de comunicación

funcionaron como canalizadores y medios de divulgación y amplificación, sobre todo, de los intereses del gobierno.

Es importante recalcar el rol que jugaron la Academia, la sociedad civil y los organismos relacionados al sector durante esta etapa. Cuenca (2008) afirma, en el balance que hace del periodo, que el rol ha sido de una oposición aletargada a las iniciativas y medidas gubernamentales. Ello evidencia la debilidad de estas instancias de la sociedad civil para colocar en la agenda sus propuestas respecto a los temas educativos, lo relacionado a la cuestión docente y la necesidad de una auténtica reforma consensuada. La obstinación del programa del Magisterio, enfocado exclusivamente en lo salarial-laboral, dificultó a su vez la construcción de puentes y alianzas.

2.3 El momento social durante el gobierno de Gana Perú

2.3.1 La identificación de un problema y la propuesta de una solución

El balance de la Ley de Carrera Pública Magisterial fue desalentador. A lo largo del periodo de gobierno de Alan García se dieron cinco convocatorias de concursos públicos donde las vacantes ofertadas superaron largamente el número de docentes inscritos. Miguel Cárdenas²⁸ explica: “Solamente pasaron voluntariamente 25 000 y 200 000 profesores permanecieron en la Ley del Profesorado congelados sin ninguna perspectiva de crecimiento” (Transcripción

²⁸ Director de la Dirección de Trayectoria y Bienestar Docente y participante de la Comisión Técnica que elabora la propuesta de Reforma Magisterial.

1). Según estimaciones del Ministerio de Educación²⁹, dado el ritmo de incorporación, en 30 años se pasaría la totalidad de maestros a la nueva Carrera Pública Magisterial.

Durante la campaña electoral, Gana Perú usó dos documentos en los que plasmó sus principales propuestas de política: la Gran Transformación y la Hoja de Ruta. El primero recoge extensamente la propuesta de Gana Perú, mientras que el segundo funge de compromiso democrático. La lectura que se hace acerca del gobierno anterior es la siguiente: “Se ha reconocido la importancia de una Carrera Pública Magisterial que revalorice la profesión docente y mejore sus capacidades y desempeño. Pero el tema se ha reducido a cuestionadas evaluaciones [...] que han suscitado desconfianza y poco interés de los docentes” (Gana Perú 2010:165). Asimismo, se criticó la falta de compromiso de recursos fiscales para mejorar los sueldos y la improvisación generalizada del proceso de reforma.

Dentro del discurso y propuesta de bandera de Gana Perú, la inclusión social, el lenguaje conciliador y la búsqueda de la participación y concertación de diversos actores fueron importantes. Desde el planteamiento de la necesidad de una Revolución Educativa³⁰, entendida como un movimiento ciudadano integrado por maestros, padres y ciudadanos para mejorar la educación, se comenzó a identificar un cambio respecto al periodo anterior.

²⁹ Informe presentado en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación Juventud y Deporte del Congreso: Octubre 2012

³⁰ Planteado en el Plan de Gobierno de Gana Perú 2011-2016: La gran transformación y en la Hoja de Ruta.

Este giro se puede resumir en que “los auténticos cambios en la educación peruana tendrán un contenido democrático-participativo, donde los protagonistas deben ser todos los ciudadanos” (Gana Perú 2010:166). Es decir, hay un viraje en cómo desde el Estado se entiende los procesos de reforma y las políticas públicas.

En relación a la carrera docente, la propuesta de campaña concreta fue revisar el sistema de evaluación de la Carrera Pública Magisterial y avanzar en dirección a un Sistema Integral de Formación Docente. Se argumenta que es preciso conciliar al docente con el Estado, mejorar la situación remunerativa de todos los docentes en la medida que lo permitan los recursos, pero a la vez implementar un Sistema Integral de Formación Docente. Dentro del documento de la Gran Transformación se señala que se debe diseñar un “sistema de capacitación articulado con evaluaciones serias para que los docentes bien capacitados accedan (y tengan incentivos para querer acceder) a una Carrera Pública Magisterial renovada” (Gana Perú 2010:167).

El 25 de julio de 2011 la socióloga Patricia Salas fue anunciada como ministra de Educación³¹. Salas había tenido una larga trayectoria dentro del sector: fue presidenta del Consejo Nacional de Educación y participó en el diseño del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Gana Perú planteó la revisión de la Carrera Pública Magisterial, lo cual no significaba necesariamente la elaboración de una propuesta propia. Sin embargo, en el primer año de la

³¹ Cf. <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/patricia-salas-ministra-educacion-humala-noticia-945251>

gestión, el equipo de trabajo de la ministra consideró necesario replantear el proyecto de Ley de Desarrollo Docente para reimpulsar la política de la carrera docente. Se encargó la preparación del proyecto a una pequeña comisión técnica³² y se derogaron las leyes anteriores. La propuesta retomó, en gran medida, la discusión de la década anterior y trabajó sobre lo avanzado por la Ley de Carrera Pública Magisterial.

La primera etapa se caracterizó por su confidencialidad y hermetismo con los que el equipo pudo trabajar sin tener que hacer frente al juego mediático y la presión política. En esta etapa se desarrollaron la mayoría de los títulos y artículos que conforman la norma, además se prepararon estrategias para soportar la carga fiscal que significaría la Ley de Desarrollo Docente. Manuel Paiba explica que el Ejecutivo segmentó su estrategia en tres momentos: el primero con la comisión técnica, el segundo con el debate en PCM y el tercero cuando se presentó el proyecto a la Comisión de Educación del Congreso y al pleno. Asimismo, el aumento salarial fue usado como una invitación al nuevo régimen laboral; la implementación por tramos responde a la necesidad de no comprometer excesivamente el presupuesto de un año a otro y que la implementación siguiera un trascurso gradual y controlado (Transcripción 4).

2.3.2 Debate, negociación y aprobación del proyecto de Reforma Magisterial

³² La comisión técnica estaba dirigida por María Amelia Palacios y Manuel Paiba. También la integraban: Miguel Cárdenas, Juan Mejía, Víctor Inga, José Velásquez, la ministra Patricia Salas y el viceministro de gestión pedagógica Martín Vegas.

El planteamiento del proyecto de ley que revisa la Carrera Pública Magisterial fue anunciado públicamente por primera vez en el mensaje a la nación durante el inicio del segundo año de gestión de Ollanta Humala (2012).

Para mi gestión, los maestros son actores claves para estos cambios educativos. Por ello, estamos presentando al Congreso un Proyecto de Ley de Desarrollo Docente, que incluirá mejoras remunerativas y aborda de manera integral tanto la meritocracia, como un sistema de formación y estímulo a la innovación.
(Humala 2012:7)

El mensaje a la nación significó el inicio de la fase mediática, marcada por el debate en medios de comunicación y la negociación entre los actores. A inicios de 2012, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación fue modificado. La modificación respondió a la serie de reformas en educación que quería ejecutar el gobierno de Gana Perú. Dentro de las nuevas unidades que se crearon se encuentra la Dirección General de Desarrollo Docente, que se encargó de perfilar y pulir el Proyecto de Ley de Desarrollo Docente que había estado desarrollando la comisión técnica.

El proyecto de Ley de Desarrollo Docente retoma el planteamiento de la Ley de Carrera Pública Magisterial. Dicho proyecto se caracterizó por integrar a los profesores en un único marco normativo dentro del cual “se les ofrece a todos las mismas posibilidades de desarrollo profesional a través de procedimientos meritocráticos, el reconocimiento social de su labor y el otorgamiento de incentivos y estímulos adecuados” (Ley de Reforma Magisterial 2012). Se organizó la carrera en ocho escalas y se estableció que

cualquier tipo de ascenso será sujeto a evaluación. Según María Amelia Palacios, “si hay algo que continua es este enfoque meritocrático. Nosotros nunca lo quisimos modificar y este es un aporte de la ley de CPM que continua y permaneció” (Transcripción 5).

La propuesta del Ejecutivo añade una ampliación de las funciones que los docentes que pueden desempeñar, entre las que se encuentran, con cargos de mayor responsabilidad como Director de UGEL, Director o Jefe de Gestión Pedagógica y Especialistas en Educación a nivel de la UGEL, DRE o MINEDU. Los conceptos remunerativos se simplifican y se plantean a través de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) la cual es fijada de acuerdo a la escala magisterial y jornada de trabajo del docente³³. A diferencia de la experiencia anterior, se comprometen recursos fiscales para la implementación de la norma desde el inicio de la reforma.

La noche siguiente al mensaje a la nación de Ollanta Humala la ministra Salas declaró en una entrevista³⁴ que “esta nueva ley de desarrollo docente supondría la derogatoria de los dos actuales marcos legales que rigen la vida laboral del magisterio” (Cuenca 2012). Las declaraciones de la ministra fueron el detonante del debate y gatillaron la participación de los líderes de la bancada aprista, los funcionarios del anterior gobierno y especialistas que formularon la

³³ Al concepto de la RIM se le asocia un conjunto de asignaciones temporales por a) ejercicio de cargos de responsabilidad; b) labores en ámbitos rurales y de frontera; c) la característica unidocente, multigrado o bilingüe y se adiciona una bonificación por trabajo docente en zona VRAEM.

³⁴ Entrevista a Patricia Salas en programa ADN Político de Canal N (29 de julio de 2012).

CPM. En los subsiguientes días, especialistas en educación y determinadas personalidades de la televisión comenzaron a discutir el proyecto de ley.

El asunto que se debatió luego de que la ministra Salas acudiera a diversos programas televisivos fue la necesidad de derogación de las leyes anteriores (Ley del Profesorado y Carrera Pública Magisterial). Los líderes de opinión y los medios de comunicación más poderosos se alinearon en contra de la propuesta del Ejecutivo. El momento definitorio se dio en la entrevista de la ministra Salas en el programa de cable La Hora N, dirigido por Jaime de Althaus. Allí, de Althaus cuestionó la necesidad de derogar la reforma aprista, “todo eso está en la actual ley de Carrera Pública Magisterial, esos tres elementos de la evaluación [...] la crítica que se hace es por qué hemos perdido un año entero en elaborar un nuevo proyecto de ley integral cuando se podría haber introducido esa modificación”³⁵. Además, algunos ex-funcionarios del gobierno aprista señalaron que no encontraban ningún cambio sustantivo en la propuesta del Ejecutivo, por lo que no se requeriría hacer ningún cambio en la normatividad³⁶.

Estos argumentos devinieron luego en posturas con mayor tinte político. Se resaltó el avance y desgaste que significó la experiencia reformista anterior. El congresista Mauricio Mulder declaró que la medida era “un retroceso incalificable y una concesión al SUTEP y a las amenazas de la facción radical

³⁵ Entrevista a Patricia Salas en Canal N. Revisar: <https://www.youtube.com/watch?v=3uAxuey713g> (revisado por última vez el 12 de noviembre de 2016)

³⁶ Vexler, I. (30 de julio de 2012). Diario Perú 21

del CONARE. Vamos a tener ahora una dictadura sindical del SUTEP³⁷. El discurso impulsado por Idel Vexler, viceministro de educación durante el gobierno aprista, que sostenía que “la gestión de la ministra Salas era precaria”³⁸ comenzó a expandirse poco a poco. Además, se populariza la caracterización de la gestión Salas como una gestión incompetente, por la cual “el país habría perdido dos años”. Esta evaluación despectiva que minimizaba cada acción realizada durante la gestión de Patricia Salas duró hasta el final de su mandato en 2013.

Adicionalmente, la presentación del proyecto de ley del Ejecutivo tomó por sorpresa a los mismos docentes. Según Hugo Díaz, “los maestros están muy desorientados, no saben si esta ley les va a beneficiar o no, ¿en cuánto les va a beneficiar? No saben si esta ley va a permitir, de acuerdo a su estructura y esquema que ellos puedan llegar a los más altos niveles magisteriales”³⁹. Las opiniones dentro del SUTEP también estaban divididas. La facción mayoritaria asociada a Patria Roja planteó su versión de la propuesta de ley y la facción más radical de los CONARES quería que se respete la Ley del Profesorado.

³⁷ Mulder, M. (30 de julio de 2012). Diario Perú 21

³⁸ Entrevista a Idel Vexler en Willax Tv (diciembre 2012) Revisar: <https://www.youtube.com/watch?v=dUj11TskB0I> (revisado por última vez el 12 de noviembre de 2016)

³⁹ Entrevista a Hugo Díaz para la Fundación Telefónica (septiembre 2012). Revisar: https://www.youtube.com/watch?v=yea_EGTbmmE (revisado por última vez el 13 de noviembre de 2016).

No se llegó a un consenso acerca de la necesidad de la derogación de la Carrera Pública Magisterial. Se elaboraron argumentos basados en el avance político del planteamiento anterior y el retroceso que significaría esta nueva propuesta. Otros argumentos como los de Hugo Díaz o Santiago Cueto versaban más bien acerca de las formas: “Le hubiera introducido pequeños cambios en el reglamento en vez de tratar de hacer una norma completa” (Transcripción 9). Sin embargo, desde el Ejecutivo se “cerraron filas” y se planteó la necesidad de optar por la vía de la derogación para lograr una reestructuración completa de la carrera docente.

La anterior Ley de la Carrera Pública Magisterial no era una ley que reformaba toda la estructura de la Carrera o Ley del Profesorado. Solo modificaba el Título 3ero de la Ley del profesorado. No era una reestructuración completa. Era una modificatoria de la Ley del Profesorado, los demás aspectos de la Ley del Profesorado permanecían vigentes. Otro aspecto importante era que no era obligatorio, coexistían la Carrera Pública y la Ley del Profesorado. (Transcripción 1: Miguel Cárdenas)

A pesar de la oposición y el rechazo a la ministra Salas, a quien incluso se le interpone una medida de interpelación⁴⁰ por “[...] la incapacidad y desidia que ha mostrado desde el inicio de su gestión, y que ahora pretende encubrir mediante el denominado proyecto de ‘Ley de Desarrollo Docente’, la reforma logra sortear estas dificultades. El avance se logra formando alianzas entre varios actores y se comienza a construir un consenso. Ricardo Cuenca identifica la incorporación de nuevos agentes en la conformación de alianzas como un elemento clave para el avance de la Ley de Desarrollo Docente.

⁴⁰ Moción de orden del día y pliego interpelatorio (2 de agosto de 2012).

La ausencia de liderazgo, pues “la bancada oficialista y otros representantes del gobierno estuvieron ausentes” sumado a los “[...] desordenados intentos por ganar espacios políticos” dieron pie al surgimiento de múltiples líderes en diferentes espacios, según Manuel Paiba (Transcripción 4). La comunidad de especialistas y algunos sectores de la prensa salieron al frente en las discusiones políticas y defensa de la propuesta (Cuenca 2012). Incluso, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)⁴¹ y el Banco Mundial se manifestaron brindando su respaldo a la propuesta.

2.3.3 Multiplicidad de liderazgos y alianza entre actores

La multiplicidad de líderes y defensores del proyecto de Ley de Desarrollo Docente se explica por la debilidad del gobierno, la ausencia de liderazgo, y por los réditos que comienza a dar el planteamiento estratégico de los tres momentos. El momento inicial hermético sirvió para plantear los lineamientos y la coherencia interna de la propuesta. El segundo momento, durante el debate en la PCM⁴², encontró en la figura del Premier Juan Jiménez un aliado importante. El tercer momento se dio en la Comisión de Educación del Congreso donde la presencia de Daniel Mora fue determinante.

⁴¹ Pronunciamento de Humberto Speziani (Presidente de la CONFIEP) en respaldo del Proyecto de Ley de Reforma Magisterial. Revisar: <https://www.youtube.com/watch?v=nN18rU-EfjM> (revisado por última vez el 13 de noviembre de 2016).

⁴² Durante el debate en la PCM el proyecto de Ley de Desarrollo Docente cambia de nombre a Ley de Reforma Magisterial a pedido del presidente Ollanta Humala.

Manuel Paiba, Director de Trayectoria y Bienestar Docente, acompañó a la ministra a varias sesiones del Consejo de Ministros y señala que fue clave la presencia del Premier y el respaldo que da a la propuesta. Asimismo, el presidente Humala tuvo un rol activo e hizo seguimiento de varias políticas; sin embargo, no pudo influir ni revertir algunas decisiones que se tomaron. Ello se evidenció en las sesiones de negociación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en la Presidencia del Consejo de Ministros. “Ahí mi percepción es que la gestión de la ministra Salas es muy débil ante Economía. Si bien la ley trata y creo resuelve el tema de la unión de régimen laboral, en términos económicos y de reivindicación significativa no lo hace” (Transcripción 4).

El monto final de la remuneración integral mensual (RIM)⁴³ evidencia el poder político que ejerció el MEF. Según Manuel Paiba, “el presidente Humala hace una invocación a que el incremento salarial no sea tan pequeño, a pesar de ello no se modificó” (Transcripción 4). En los distintos espacios donde la norma fue debatida se tuvo un especial cuidado en el trato de lo remunerativo para reducir el impacto que significaría el recorte en el incremento salarial esperado. Se cuidó de que no bajen los sueldos y se aseguró que aunque el monto fuese pequeño, sí existiese un aumento. La Directora General de Desarrollo Docente y el coordinador de Normas de Personal afirman que no se ha demostrado que ningún docente haya experimentado una reducción de salario (Transcripción 5; Transcripción 1). Luego de revisar la propuesta se

⁴³ Mediante el Decreto Supremo N° 290-2012-EF, la RIM se fija inicialmente en s/. 51.83.

logra su aprobación por unanimidad en la PCM con el apoyo del Premier Jiménez.

El tercer momento de la estrategia del Ejecutivo tuvo como escenario la Comisión de Educación del Congreso donde el presidente de la comisión era el congresista de Perú Posible, Daniel Mora. Según María Amelia Palacios, “Mora se compró el pleito de la ley y tenía el firme objetivo de que se aprobara” (Transcripción 5). Manuel Paiba reconoce que Mora y sus asesores entienden el proyecto y se dan cuenta de que es mejorable dentro de la lógica de la reforma⁴⁴. Este tercer momento de la estrategia implicó también un espacio donde la propuesta de la Reforma Magisterial ganó legitimidad en la sociedad. Antes de aprobar el anteproyecto de Reforma Magisterial se abrió un espacio de discusión y deliberación. Según Manuel Paiba “se abrió un espacio grande, la lista de los que participaron en el debate es enorme” (Transcripción 4). Hubo voluntad de escuchar diversos planteamientos, voces y señalamientos de todo tipo acerca del proyecto.

Invitó a las reuniones de la Comisión de Educación del Congreso a sindicatos, consorcio de colegios, Foro Educativo, Consejo Nacional de la Educación, Ex Ministros, Trahtemberg, fui yo, fueron personas a título personal, en fin un montón de gente a dar opinión al respecto del asunto. (Transcripción 8: Ricardo Cuenca)

Este espacio añade ingredientes ausentes en la propuesta hermética de la comisión técnica y de la PCM: participación y debate amplio. Según

⁴⁴ Según Manuel Paiba, con Mora se hicieron dos mejoras a la propuesta desde el legislativo. “Mora pelea para que los escalafones iniciales no sean del 1 al 2 sino del 1 al 3 para los docentes (que) se incorporen desde la Ley del Profesorado. También luchó (para) que los docentes de secundaria incrementaran dos horas de año en año” (Transcripción 4).

declaraciones de la ministra Salas en medios de comunicación⁴⁵, la propuesta de Reforma Magisterial recogía los planteamientos, discusiones técnicas y debates políticos de la época de la década pasada con el Acuerdo Nacional, la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación y la Comisión Rivero. Sin embargo, el cuestionamiento de la ausencia de debate público se remedia con este espacio. Según Manuel Paiba, “se alentó a que ese espacio se aprovechara, mientras no se apruebe en la Comisión de Educación no iba a ser ley” (Transcripción 4).

La reacción del SUTEP, y de las demás facciones del Magisterio, frente a la propuesta de Reforma Magisterial repitió el patrón histórico de sensación de amenaza y vulneración cuando se prepara una norma nueva en el sector. A pesar de que la Alta Dirección del MINEDU activó un conjunto de alianzas y consiguió el respaldo de muchas organizaciones⁴⁶ (Cuenca 2012) no priorizó un espacio donde el magisterio pudiese objetar algunos incisos y artículos de la ley. Cuando se dio este espacio, el SUTEP ya había elaborado su propuesta a través del Colegio de Profesores y la facción de los CONARE seguía luchando por la permanencia de la Ley del Profesorado. La sensación de que no se había participado en la génesis del proyecto se expandió.

2.3.4 La reacción del Magisterio a la propuesta de Gana Perú

⁴⁵ Entrevistas en Canal N, RPP Noticias, ATV+.

⁴⁶ De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe)”

Durante la experiencia anterior con la ley de Carrera Pública Magisterial se posicionó a los docentes como enemigos de la educación y del desarrollo del país. Ahí que se comenzó a vislumbrar sectores y organizaciones dentro del sindicato que tenían posturas más radicales que el CEN. La propuesta del gobierno de Ollanta Humala se diferenciaba de la anterior en el discurso, el debate y en las formas con las que se discutía y se buscaba revalorizar al docente. Sin embargo, ello no significó el cambio de posicionamiento y respaldo masivo del SUTEP hacia la iniciativa de reforma. Además, dejó en evidencia la división interna del SUTEP en los diferentes llamamientos a la huelga por las distintas organizaciones⁴⁷.

Los meses que suceden al anuncio de la ministra Salas acerca de la derogación de la Ley del Profesorado y la Carrera Pública Magisterial están marcados por la movilización de los docentes. Acontecen una secuencia de huelgas de diferente magnitud y alcance: el Paro Nacional convocado por el CEN del SUTEP a inicios de septiembre de 2012, las varias movilizaciones en la capital por las distintas facciones del magisterio y el debate en medios de comunicación. A lo largo del proceso no se logra diferenciar si las protestas se dan debido al rechazo de la ley o si responde a una lógica de pugna entre distintos grupos organizados dentro del SUTEP por determinar quién lidera la oposición a la Reforma Magisterial. La presencia de personas y organizaciones

⁴⁷ El resquebrajamiento al interior del SUTEP responde a un proceso histórico de larga data como se revisa en el texto de Vargas Castro. Cf. Vargas Castro, Julio César. Como la flor en la rama. Magisterio y política en el Perú (1972-2005)

vinculadas directamente con Sendero Luminoso y el MOVAREDEF hizo que los medios de comunicación enfocaran sobremanera esa presencia.

En varios canales de televisión se presentaron los líderes de las organizaciones paralelas dentro del SUTEP. Se identificó a los CONARES y a las figuras de Efraín Condori y Zenón Pantoja en el Comité Nacional de Lucha de SUTEP como una amenaza. El no deslindarse del planteamiento político de Abimael Guzmán y Sendero Luminoso se evidenció en el silencio frente a preguntas como si consideraban que el Pensamiento Gonzalo, o si su ideología era violentista o no⁴⁸, lo que despertó las alertas en torno a los líderes y las organizaciones paralelas al SUTEP. Desde la dirigencia tampoco se emplearon medidas satisfactorias para lograr un deslinde total de las ramas violentistas.

El CEN del SUTEP, liderado por el Secretario General René Ramírez, convocó a la huelga nacional indefinida el 5 de septiembre de 2012. Los argumentos se basaron en la falta de participación en la elaboración de la norma y en la exclusión de la propuesta de reforma elaborada por el Magisterio en la discusión junto a los otros cinco textos sustitutorios que se manejaron y debatieron en el Congreso. Dentro de esta desavenencia, el SUTEP y el Minedu sostuvieron diálogos continuos a través del establecimiento de mesas de trato directo. Ambos lados consensuaron en unificar a los docentes en un solo régimen laboral y que las evaluaciones docentes definan la carrera con un espíritu meritocrático.

⁴⁸ Entrevista a Zenón Pantoja y René Ramírez en el programa d'6 A9 de Canal N. (22 de septiembre de 2012).

Durante estas sesiones de diálogo y negociación se tuvo discordancias acerca de cómo se darían los aumentos salariales, además de que el SUTEP siempre peleó el reconocimiento de la deuda social. El SUTEP repitió estrategias que le fueron exitosas anteriormente y convocó a huelgas a nivel regional⁴⁹ y a un paro nacional. Las constantes marchas, así como las ocupaciones de las principales plazas y vías a nivel nacional, se articularon con el discurso de vulneración de los derechos ganados producto de una lucha histórica de los maestros. Sin embargo, la presencia de facciones violentistas afines a Sendero Luminoso, el agotamiento social producto de los paros y el ataque a instalaciones del Estado, terminan extinguiendo la poca legitimidad con la que aún contaba el cuerpo docente.

El cierre de filas por parte del Gobierno de Ollanta Humala se evidencia en las afirmaciones del viceministro Bolaños. “Creo que ya se han planteado los términos de este diálogo, hay elementos en los que no vamos a transar ni negociar.”⁵⁰ La ampliación de la base de actores que respaldaban la propuesta y los múltiples liderazgos terminan inclinando la balanza en favor de la reforma. La estrategia estatal resulta determinada por el diálogo únicamente con los dirigentes del CEN, amparados en la norma del Ministerio de Trabajo para la negociación sindical. Desde la perspectiva de la opinión pública, los reclamos

⁴⁹ Revisar casos en Arequipa, Cajamarca y Puno respectivamente:

<https://www.youtube.com/watch?v=k5MzyhCTmq0>

<https://www.youtube.com/watch?v=UVVN2ifjSyU>

<https://www.youtube.com/watch?v=Akw-qPRJobM>

⁵⁰ Fernando Bolaños en diálogo con Radio San Borja (4 de septiembre de 2012)

del SUTEP pierden fuerza y la dirigencia se ve sometida a dejar muchos de ellos y se sienta a negociar con el Ministerio. Los CONARE interpretan esta medida como una venta de la huelga docente por la cúpula del CEN; a pesar de ello, la reforma ya comenzaba a consolidar su avance.

2.3.5 Balance del periodo de la ministra Salas

La gestión de la ministra Salas se caracterizó por el uso de un discurso conciliador frente a los demás actores partícipes del sector. Este discurso y propuesta de visión del sector educación encuentra sustento en el Proyecto Educativo Nacional. A su vez, halla una gran correlación de pareceres y con el planteamiento del Ollanta de campaña electoral y la Gran Transformación. El slogan de su gestión *“Todos podemos aprender, nadie se quede atrás”* da cuenta del espíritu convocante de su gestión lo cual se entrelaza con su estilo pro-maestro. Según Flavio Figallo, “ella simboliza el sentido del ‘Ollantismo’ primigenio, un ‘Ollantismo’ que se enfrentaba, porque el discurso de Salas no es solo un discurso pro-docente es pro-educación pública” (Transcripción 2).

En los primeros meses de su gestión se formula la propuesta de reformar la carrera docente. La derogación y el cambio de norma significó una oposición frente al planteamiento del gobierno aprista. La elaboración de la propuesta tiene un fuerte componente de revalorización de la figura docente en la sociedad. Según Ricardo Cuenca “(la Reforma Magisterial) se encamina a esta idea de reforma de segunda generación en donde se esperaba que la ley

sea de desarrollo profesional y no solo sea una ley de regulación de contratos entre profesores y Estado” (Transcripción 8). Sin embargo, la relación con los medios de comunicación y una serie de errores como la falla del sistema de cómputo durante las pruebas de evaluación docente desacreditaron su gestión.

La ministra Salas tiene un perfil técnico de especialista en temas educativos y su vida profesional se ha desarrollado dentro del mundo de las ONG de educación que no necesariamente encaja en el perfil de un técnico de organismos multilaterales. La gestión no tuvo una relación cordial con los medios de comunicación y se notó un gran vacío a nivel comunicacional y de marketing. La ministra no se desenvolvió adecuadamente en los medios de comunicación debido a problemas en su discurso e ilación de ideas, así como al desorden en la presentación de las propuestas. Además, el *establishment* político y los grupos de poder le cuestionaron en más de una ocasión su falta de experiencia en el campo de la gestión pública. “En términos de marketing la gestión de Patricia fue manejada mal. La gente no la quería a Patricia desde que no se pintaba el pelo, no se vestía bien [...] su actitud confrontacional, pues no era suavecita sino resposdona, va en la misma línea” (Transcripción 7: María Elena Vattuone).

La gestión termina a finales de octubre de 2013. En lo que respecta a esta investigación, la gestión Salas se enmarca dentro de la fase de diseño y adopción de una política dentro del ciclo de las políticas públicas. Los logros se basan en la aprobación de la Ley y Reglamento de la Reforma Magisterial en el

Congreso. El periodo significó también un cambio en cómo entiende el Estado la relación con los demás actores de la sociedad. La propuesta sostenida en el periodo, la estrategia planteada por el gobierno, y la elaboración de múltiples alianzas terminan abriendo paso para el avance de la reforma. Sin embargo, el mal manejo comunicacional y la poca publicidad que se hizo de los avances y beneficios que planteó la Reforma Magisterial y las demás acciones que llevó a cabo la gestión terminaron mermando su aprobación ante la opinión pública. La ejecución de las evaluaciones docentes extraordinarias quedó pendiente.

2.3.6 El periodo del ministro Saavedra

La fase de implementación de la Reforma Magisterial se da durante la gestión de Saavedra. El ministro Saavedra sostiene la propuesta planteada por la gestión de Salas, pero modifica el reglamento de la ley para que se avance en la implementación de la norma de acuerdo a los tiempos disponibles.

Su implementación ha tenido dos características por un lado ha ido modificando el reglamento, no la ley, el reglamento. La segunda característica es que se comienzan a ejecutar las evaluaciones previstas acá (en esta norma). No exactamente en los plazos ni los tiempos, un poco con retraso, pero sí se implementan. (Transcripción 4: Manuel Paiba)

El perfil de Jaime Saavedra se encuadra dentro del modelo de tecnócrata. Ha sido funcionario de diversas entidades internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, el BID y la OIT. El sector empresarial y diferentes líderes de opinión vieron con buenos ojos el ingreso de Saavedra a la cartera de Educación. Una de las principales diferencias entre la gestión de Saavedra y

la de Salas, parte de la visión que tienen acerca del sector y de cómo plantean sus lineamientos de política. El ministro Saavedra basó su gestión en cuatro pilares⁵¹: revalorizar la carrera docente, invertir en infraestructura, optimizar la gestión a lo largo de todo el servicio educativo y mejorar el currículo educativo.

Además, la gestión tuvo un fuerte componente que buscaba la mejora de la calidad del servicio educativo, lo que por momentos suspendía el componente de la equidad⁵². Durante la gestión de Saavedra el presupuesto y la inversión del sector volvieron a centrarse en las zonas urbanas. Esta decisión se contrasta con el enfoque más “rural” que tuvo la gestión de Salas por ejemplo con el impulso que se otorgó al Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI)⁵³. Saavedra expande el programa de los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y la jornada escolar completa. El slogan de la gestión de Saavedra resume muy bien las diferentes iniciativas que impulsó: “Rumbo a la nota más alta”. Este discurso tiene una carga política que aboga por el éxito personal sobre el éxito colectivo o universal.

Durante la gestión de Saavedra el enfoque de inversiones volvió a las zonas urbanas en desmedro de la zona rural. El avance de las primeras

⁵¹ Revisar: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-saavedra-educacion-priorizara-cuatro-pilares-para-reducir-b-482020.aspx>

⁵² En las entrevistas sostenidas con Ricardo Cuenca y César Guadalupe se manifestó que la intención de reenfocar la inversión hacia las zonas urbanas responde a la necesidad de incrementar los indicadores de logro de forma inmediata. Ambos investigadores sostienen que la inversión en la zona rural no es tan atractiva debido a que no reditúa políticamente de forma tan inmediata.

⁵³ El PRONOEI nace en los años setenta como respuesta a la necesidad de ampliar la cobertura educativa de la población que no lograba acceder a los sistemas educativos formales, en un intento de asegurar mejores oportunidades a los niños de las zonas rurales y migrantes.

evaluaciones ordinarias se junta con una mejora en los manejos comunicacionales del Ministerio lo cual se traduce en el avance y consenso en torno a la Reforma. Según Flavio Figallo, la gestión de Saavedra coloca el “problema del Magisterio” en paralelo a otros temas y “desdramatiza el tema docente”. Con el avanzar de los meses, se consolida la aceptación de las evaluaciones y a la meritocracia como principio rector de la carrera docente en el SUTEP y los docentes.

Una vez que sea aprueba la ley, y comienzan las tomas de pruebas, la primera prueba que se toma fracasa. Fracasa dos veces, con lo cual de alguna manera se carga de nuevo de desprestigio. Pero como es un periodo muy corto y finalmente al tercer intento se logra, ocurre la prueba. Y hay una participación muy grande, porque es una prueba sin consecuencias. A pesar de que todos suponíamos que esa prueba iba a ser un gran laberinto, no lo fue. (Transcripción 2: Flavio Figallo)

El avance de las evaluaciones causó la reubicación de un porcentaje importante de docentes que vio incrementado inmediatamente su salario. El solo hecho del proceso de reubicación desactivó al SUTEP en términos de su posicionamiento y opinión respecto a la prueba. A la segunda o tercera prueba los dirigentes del SUTEP ya estaban rindiendo pruebas. Figallo afirma que “no solamente produce un beneficio para los profesores nombrados, produce un beneficio también para los profesores contratados. Porque como los contratados también tienen prueba, los ubican en un ranking y los ponen en una lógica de selección” (Transcripción 2). Pruebas de este tipo se han dado bianualmente, lo que ha resultado ser también beneficioso para los profesores contratados.

CAPÍTULO III

Este capítulo se dedica a discutir analíticamente el proceso de Reforma Magisterial. Se emplean las herramientas teóricas y los elementos revisados en los estudios acerca de las políticas de reforma de la carrera docente para plantear la discusión sobre los factores detectados que incidieron en la política pública en relación al proceso narrado en el capítulo que precede. El capítulo consta de cuatro partes que desarrollan los factores de los actores estatales, sociedad civil, sindicato docente y medios de comunicación.

3.1 Factor de los actores estatales

La forma en que inciden los actores estatales incluye varias dimensiones como el sostenimiento del planteamiento de reforma, el cambio en las estrategias de negociación con el sindicato de docentes y el rol de los líderes políticos, las cuales se explicarán en este acápite. A pesar de la derogación de la Carrera Pública Magisterial y las normas anteriores, el espíritu e intención de mejoramiento de la situación educativa del país a través de la instauración de la meritocracia como elemento rector de la carrera docente se ha sostenido. Este proceso político se entiende dentro del “modelo incremental” planteado por Charles Lindblom (1991), debido a que el gobierno continuó con el planteamiento central de la ley anterior introduciendo modificaciones en aras de perfeccionar la reforma. Los actores estatales junto al sindicato de los docentes tuvieron el rol protagónico en el proceso de la Reforma Magisterial.

En el periodo de avance hacia la Reforma Magisterial, se observaron dos formas diferentes de cómo el Estado se relacionó con el SUTEP, que corresponden a los gobiernos del APRA y de Gana Perú. En el período de Humala, se dio un cambio en la estrategia del Estado para conducir las negociaciones con el SUTEP, mediante el uso de un discurso más propositivo y convocante que se tradujo en una mayor participación de los actores. La transición desde un escenario donde existió un liderazgo protagónico y centralista del presidente García hacia uno caracterizado por la participación y conjunción de fuerzas de múltiples actores logró que la Reforma Magisterial tenga mayor consenso y legitimidad. Los cambios en la estrategia y el rol de los liderazgos políticos se dieron dentro de un marco de perfeccionamiento del planteamiento técnico de la Carrera Pública Magisterial y también se solucionó la coexistencia de los dos regímenes laborales de los docentes.

Estamos aprendiendo en el Perú a pararnos sobre los hombros del previo, sin aceptar absolutamente todo porque hay cosas que mejorar pero tampoco sin ignorarlo y tirarlo afuera y empezarlo todo de nuevo [...] En la ley de Reforma Magisterial hay artículos que son iguales, porque la intención no era sustituir una ley por otra para poner nombre y apellido y decir que nosotros éramos los creadores [...] más bien cómo ayudamos a los maestros puestos en una situación en que no solamente se están dividiendo, sino que además van a hacer de este proceso un proceso infinito de 25 años o más. (Transcripción 5: María Amelia Palacios)

El gobierno aprista decidió retomar el anteproyecto de ley no aprobado por el Congreso en el último año del gobierno de Perú Posible. La aprobación de la Ley N° 29062 que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, buscó incorporar el desarrollo profesional orientado

a promover y fortalecer la mejora de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, debido a que el éxito no fue el esperado y la incorporación de los maestros parecía eterna, el gobierno de Gana Perú decidió promulgar su propia versión: la Reforma Magisterial. Ambos planteamientos son similares y comparten muchos títulos y artículos. De la misma manera, los actores estatales hicieron una defensa férrea de las propuestas a pesar de la movilización y oposición, en diferentes grados de violencia, por parte de las diferentes organizaciones docentes a lo largo de los dos gobiernos.

El periodo de gobierno aprista se caracterizó por la exclusión del SUTEP y los docentes como actores importantes para el desarrollo de la política educativa. La estrategia estuvo planteada para empujar al Magisterio fuera del tablero de negociación y deslegitimarlo ante la opinión pública a través de diferentes medidas. La congelación de los salarios sirvió como un agresivo modo de negociación que afectó directamente a los ingresos y calidad de vida, mientras que los pésimos resultados de las evaluaciones censales se usaron para la campaña de ataque y demolición de los docentes. Según Flavio Figallo, “el APRA tuvo el acierto de iniciar un proceso que tiene una tendencia atrás inevitable. Todos los procesos de reforma en América Latina se enfrentaron a los docentes y tuvieron que hacer alguna experiencia frente al tema docente” (Transcripción 2). Sin embargo, las formas hostiles y no democráticas han sido muy cuestionadas.

Durante el periodo de gobierno de Ollanta Humala, se da un cambio en la estrategia estatal y en el liderazgo de la iniciativa política. La estrategia usada por el gobierno tuvo la finalidad de fomentar el involucramiento y participación de los maestros y demás actores en el debate y formulación de la Reforma Magisterial. La bonificación extraordinaria que se dio a la totalidad del magisterio se basó en el diagnóstico negativo de la situación económica de los docentes documentada en diversos estudios (Saavedra 2000; Cuenca 2006; Cuenca *coord.* 2009). Ello significó un mecanismo de acercamiento hacia los docentes. Además, el discurso inclusivo, plural y no hostil que caracterizaba los años iniciales del gobierno de Humala fue más beneficioso para la conformación de alianzas.

Diversos estudios coinciden en que la evaluación del éxito o fracaso de una política pública dependerá de la calidad de las instituciones y de la amplitud de la participación durante el proceso (Spiller y Tommasi 2003; Stein et al. 2006; Payne et al. 2002; Stein y Tommasi 2006). Estos estudios aminoran la importancia de la agencia, competencias e influencia de los diferentes actores subyugándolos al entramado institucional. Sin embargo, el proceso de avance de la Reforma Magisterial es una excepción a estos planteamientos teóricos. ¿Cómo entender la experiencia de la Carrera Pública Magisterial si no se considera la figura y personalidad de Alan García? ¿Cómo no considerar relevante la experiencia fallida de la Carrera Pública Magisterial precedente a la Reforma Magisterial? Indudablemente, la capacidad de agencia y los

liderazgos políticos tuvieron importancia durante el proceso de la Reforma Magisterial.

El fracaso de la Carrera Pública Magisterial fue producto de la exclusión de los docentes en el debate, del centralismo en la toma de decisiones y producto del exuberante protagonismo del presidente García. Durante este periodo, los procesos decisionales de la política educativa estuvieron en manos del binomio García-Chang. El escaso debate y el exacerbado personalismo propio de un modelo “decisionista”, llevaron a que dentro del proceso se cometan varios errores. El gobierno aprista no hizo uso de estrategias diferenciadas para lidiar con múltiples actores (Howlett 2009), lo cual dificultó las negociaciones.

El APRA miró a todos los profesores como si fuesen lo mismo, mientras que nosotros intentamos otra cosa. ¿Dónde están los grupos más radicales? Y ¿dónde, qué estrategia tenemos para Áncash a diferencia que tenemos para difundir la ley en La Libertad? No había una sola estrategia, eran estrategias diversificadas en función de la situación de los maestros y donde había más oposición o menos oposición porque no son homogéneos, [...] APRA los trató a todos de la misma manera y luego empezó simplemente a decir “estos que han ingresado a mi ley sí son el non plus ultra” (Transcripción 5: María Amelia Palacios)

Por el contrario, la serie de medidas que implementó el gobierno de Gana Perú evidenció un cambio en la visión que se tiene de los docentes desde el Estado. Este cambio se inicia desde el mensaje a la nación que ofrece el presidente, llamando a los docentes “actores claves para los cambios educativos” (Humala 2012). El interés por cambiar la relación con el Magisterio

y la revalorización de la carrera docente representa un cambio frente a la experiencia durante el gobierno del APRA y se inicia con la gestión de Salas y se continúa en la de Saavedra (Transcripción 4 y 5). El cambio actitudinal hacia los docentes está influenciado por el concepto de la *street level bureaucracy* de Lipsky (1980) y con el argumento de que ninguna reforma educativa exitosa puede no involucrar o ir en contra de los docentes (Navarro 2006).

Algunos autores han interpretado que la explicación del discurso hostil y violento hacia los maestros que caracterizó la campaña mediática que llevó a cabo el presidente García se basa en su historia de vida como militante aprista y a la forma que tiene de entender la política. Este período comprueba que las ideologías, las historias de vida, las creencias y opiniones entre los diversos actores se entretajan (George 1969), y perfilan en mayor o menor grado los procesos de elaboración de política. La idea de que cada uno tiene acerca del “otro” tuvo una gran importancia, sobre todo en los ojos de los tomadores de decisión, durante la elaboración de las estrategias políticas.

Fue muy destructiva para el Magisterio esa relación con el gobierno de Alan [...] la profesión magisterial no solo se debilitó ante la opinión pública y ante la sociedad porque el maestro no ganaba mucho [...] sino que el APRA lo que le agrega es que además los maestros no saben nada, son unos ignorantes. Entonces no solo ganan mal sino que no sirven para nada, son la escoria. (Transcripción 5: María Amelia Palacios)

Durante el gobierno de Humala, la ausencia de un liderazgo fuerte y centralizado genera la necesidad de formar alianzas entre múltiples líderes para pelear por la reforma. En diferentes ámbitos y organismos del Estado y de

la sociedad civil, surgen personalidades que toman la bandera de la Reforma Magisterial y respaldan la propuesta. La diferencia en el planteamiento de un solo líder (APRA) y una multiplicidad de liderazgos (Gana Perú) es una de las causas por las cuales la norma logra su aprobación en el Congreso y avanza en el proceso de legitimización con los docentes. La importancia de los múltiples líderes se evidencia en palabras de Manuel Paiba: “Sin Jiménez y sin Mora no hay Ley como resultado político” (Transcripción 4).

Durante el gobierno de García, las formas con que se implementaron algunas políticas fueron nocivas y contraproducentes para el desarrollo educativo del país. Sin embargo, el avance y éxito que logra la Reforma Magisterial durante el gobierno de Humala puede encontrar explicación en los métodos hostiles del periodo aprista. Según Walter Twanama, el tiempo de García fue fundamental puesto que “puso el dedo en la llaga con que necesitamos un maestro que se compre el pleito en serio”. No muchos comparten las formas de Alan García, pero reconocen que el golpe que dio al Magisterio podría haber facilitado el terreno al siguiente gobierno para concretar la Reforma Magisterial (Transcripción 6 y 8).

Yo creo que fue indispensable que hubiera un gobierno que no fuera el gobierno que aprobó esta ley en su versión final que se peleara con los docentes [...] Apareces como una especie de arreglador de la situación que otros han creado. Fundamental que haya sido otro gobierno, el gobierno aprista y no el de Humala. La figura de garrote – zanahoria se cumple [...] entre los periodos de distintos gobiernos. (Transcripción 6: Walter Twanama).

El proceso de avance ha sido difícil⁵⁴ a pesar de la legitimidad, consenso y respaldo actual con el que cuenta la Ley de Reforma Magisterial. Se han cumplido con la convocatoria a todas las evaluaciones extraordinarias de evaluación docente para la incorporación a las nuevas escalas que se prometieron. Según Ricardo Cuenca, la Reforma Magisterial se encamina a ser una reforma de segunda generación, en donde se esperara que la Ley sea de desarrollo profesional, y no solo una ley de regulación de contratos entre los profesores y el Estado. La importancia de este proceso reside en el cambio y la evolución del Estado peruano en lo que respecta a sus estrategias para dirigir un proceso amplio de reforma. El Estado peruano ha entendido que las interacciones y participación de varios actores constituyen un ingrediente importante para el éxito de una reforma política (Majone 1997; Subirats 1994). En ese sentido, el planteamiento de Navarro (2006) acerca de que para formular políticas educativas se debe entender que el sector está copado por dos actores centrales, el Estado y los docentes, parece haber sido asimilado por el Estado.

3.2 Factor del sindicato de los docentes

Los dos principales grupos de actores partícipes en el proceso de la Reforma Magisterial son los actores estatales y el sindicato de los docentes. El SUTEP es la organización más fuerte y representativa dentro del Magisterio, con alcance y capacidad de movilización a nivel nacional. Sin embargo, existen

⁵⁴ Incluso, alguno de los funcionarios del equipo de Salas dudó de la factibilidad de que se logre llevar a cabo la reforma.

organizaciones minoritarias a nivel subnacional que compiten por la dirigencia del magisterio. En el proceso de construcción de la política de Reforma Magisterial, el rol y la participación del SUTEP se caracterizó por el sostenimiento del programa de demandas a través del uso de una estrategia política rígida e invariable. Además, la legitimidad de las demandas docentes fue afectada por el surgimiento de líderes recalcitrantes y grupos radicales, quienes incitaron a la violencia en cada una de las movilizaciones.

La Carrera Pública Magisterial y la Reforma Magisterial suscitaron la preocupación de los docentes, puesto que desde las dirigencias se identificó a las normas como amenazas a la estabilidad laboral, salarios y licencias de los maestros. Lo acontecido durante la reforma guarda relación con lo señalado por la literatura sobre las negociaciones entre sindicatos y gobiernos: las demandas sindicales están basadas principalmente en los ámbitos laboral y económico (Feldfeber 2007; Gindin 2011; Loyo 2001). Así, la estrategia política que empleó el SUTEP fue reducida y no tuvo muchas opciones de éxito, a pesar de que durante la reforma se da un periodo basado en la judicialización mediante las demandas de inconstitucionalidad y los recursos de amparo. El desencuentro entre el planteamiento ideológico y el programático del SUTEP terminó atentando contra su capacidad de diálogo y conformación de alianzas con otros actores.

Que el sindicato se haya debilitado tanto tiene que ver con varias razones [...] No han podido vencerse a sí mismos, y por lo tanto siguen alimentando y construyendo un discurso que ideológicamente puede ser válido, pero programáticamente

termina siendo muy... ineficiente [...] si yo sigo pensando, que las privatizaciones están mal, o el auge de la escuela privada está mal, e ideológicamente creo que no debería ser así. Programáticamente proponer su desaparición es absurdo, cuando en Lima, que concentra el 30% de la matrícula el 60% está en una escuela privada. (Transcripción 8: Ricardo Cuenca)

El SUTEP es un sindicato de “punto fijo”⁵⁵ que ha tenido relativo éxito a la hora de negociar aumentos con el Estado, lo cual ha hecho que los dirigentes del CEN continúen en sus cargos por mucho tiempo. Sin embargo, en el último tiempo, con las reformas de CPM y RM, no se ha tenido el mismo éxito para elevar los salarios docentes. Durante la reforma de la CPM, el sindicato no pudo hacer frente a las decisiones tomadas por el presidente García y los salarios de aproximadamente 200 mil docentes no tuvieron ningún aumento. Históricamente, el SUTEP ha basado su estrategia de presión política en la convocatoria a huelgas y paros nacionales de diversa magnitud y duración, pero el sobre uso de estas medidas de fuerza ha generado malestar social en otros sectores y ha demostrado ser infructuoso para sus intereses, además que evidencia la poca adaptabilidad de las estrategias del Magisterio.

Durante el gobierno aprista, la campaña mediática impulsada desde Palacio de Gobierno logró que el SUTEP termine de perder el respaldo de actores que tradicionalmente apoyaron sus demandas y huelgas. La campaña incorporó un discurso agresivo calificando a los maestros de ignorantes debido a los resultados obtenidos en las evaluaciones de docentes. Asimismo, se resaltó la presencia de grupos antisistema dentro de las protestas y

⁵⁵ Caracterización usada por Flavio Figallo acerca del programa único de reclamo del sindicato: las condiciones económicas (salarios y estabilidad). (Transcripción 2)

movilizaciones docentes. A pesar de que varios especialistas educativos intentaron defender al cuerpo docente, debido a que identificaron la polarización política como un elemento nocivo para los fines de la reforma, la pérdida de legitimidad y respaldo se concreta con el nivel de violencia y la poca adaptabilidad de las estrategias políticas del SUTEP.

Las primeras broncas con el sindicato no son las de la ley sino son las de la evaluación. La ley se aprueba el 2007, pero con menos resistencia aun. Entre la campaña de demolición política de García hacia el SUTEP y la aprobación de la ley se tiene un sindicato debilitado. Antes, las huelgas del sindicato habían sido respaldadas por el apoyo de la gente (padres de familia) pero ahora se daba un clima antidocente, que el docente que teníamos no servía. (Transcripción 6: Walter Twanama).

Durante el debate de la ley de Reforma Magisterial en el período de Humala, el SUTEP mantuvo comunicación constante con las autoridades del Ministerio en las mesas de diálogo, donde se oían sus dudas y demandas acerca del proyecto. Esas reuniones se realizaban en las instalaciones del Ministerio, mientras que el CONARE, facción radical pro senderista no intervenía en ellas. María Amelia Palacios precisa que “nunca tuvieron una reunión con los CONARES y demás organizaciones “rebeldes” para saber qué proponían sobre la ley, además de derogarla y de hablar de la deuda histórica”. Flavio Figallo recuerda que el Humalismo mantuvo la ley de Salas, a pesar de la oposición del SUTEP. “¡Incluso cuando estaban acá! Y los maestros dormían y rodeaban el Ministerio” (Transcripción 2).

La separación de las organizaciones más radicales del debate y el cese de las huelgas nacionales sembraron la duda acerca de la posibilidad de que la

dirigencia esté vendiendo la huelga nacional y cayendo en el clientelismo del Estado. El cese de las huelgas junto a la continuación de las negociaciones se interpreta como una evolución en las estrategias del Magisterio ante el poco éxito que consiguió con las huelgas. Por lo tanto, la estrategia sindical fue definida en dos etapas: un primer momento más tradicional, de movilización y huelgas generalizadas, y un segundo momento donde se inició la pelea judicial contra el Estado. La estrategia judicial estuvo basada en la presentación de recursos de amparo y recursos de inconstitucionalidad. El Estado peruano logró levantar todas estas observaciones jurídicas y también hizo uso de argumentos legales para manejar la negociación colectiva directamente con el Comité ejecutivo nacional del SUTEP, dejando fuera de la negociación a las facciones más violentas.

De forma complementaria, durante la segunda semana del gobierno de PPK, se promulgó el Decreto Supremo N°013-2016, que norma la negociación colectiva, lo cual ha significado un avance en las intenciones del SUTEP por consolidar su representatividad y fuerza. A su vez, el Estado ha logrado finalmente tener el sustento legal para bloquear la participación de otras organizaciones dentro del sindicato al momento de negociar.

[...] ha logrado duplicar el número de sus dirigentes nacionales con licencia. Segundo, ha logrado que se ponga en la norma que solamente el sindicato nacional reconocido legalmente acredite a los miembros de las bases regionales que tienen derecho a licencia, con lo que le garantiza que solo ellos podrán decidir qué organización o quién representa a los docentes a nivel subnacional. (Transcripción 4: Manuel Paiba)

Miguel Cárdenas afirma que con esta norma se establece cuáles son las condiciones para poder implementar la comisión negociadora con el sindicato. “Esta semana⁵⁶ estamos instalando la mesa de trato directo, lo que no significa que, en el 2013, 2014, 2015 y 2016 no hayamos negociado, pero estaban pendientes de aprobación estas reglas de juego” (Transcripción 1). De la misma forma, en la entrevista sostenida con Víctor Inga⁵⁷ se comparten estas apreciaciones acerca de que la norma significa transparentar finalmente las comisiones de trato directo con el sindicato. Lo que finalmente zanja esta norma es la posición firme del Ministerio de Educación de solo conversar con las autoridades del SUTEP legalmente reconocidas, y no con las facciones que no tienen un reconocimiento y ninguna inscripción en el registro de organizaciones sindicales y políticas del Ministerio de Trabajo.

Sin duda, ambos procesos de reforma han significado una coyuntura crítica que ha atravesado la dirigencia del SUTEP y el Magisterio en su conjunto. La estructura orgánica del SUTEP también se ha visto cuestionada y disminuida con la aparición de grupos radicales que incrementan los grados de violencia de las movilizaciones. Según Ricardo Cuenca el SUTEP no ha logrado efectivamente recomponerse después de la época de Sendero en la década de 1980 y mantiene todavía unos forados dentro de las bases que se relacionan con los grupos más extremos y los CONARES.

⁵⁶ La entrevista a Miguel Cárdenas se realizó en noviembre, dos meses después de la promulgación del Decreto Supremo.

⁵⁷ El entrevistado solicitó que la entrevista no sea grabada

Los CONARES aparecieron mucho antes del Gobierno de Alan. El primer Congreso del CONARE es mucho antes, cuando se partiera Sendero entre los acuerdistas y los Proseguir al poco tiempo que metieron preso a Abimael. [...] La idea era empezar a reconstruir desde abajo y luego se han repartido en Proseguir con Huaynalaya y en el sur Quispe [...] (Transcripción 8: Ricardo Cuenca)

La división interna del sindicato de maestros, junto a la falta de renovación de cuadros en la dirigencia del CEN, son los principales retos que debe enfrentar el SUTEP en el próximo tiempo. Debido al trauma del conflicto armado interno, que una organización tenga facciones que apoyen a los grupos subversivos representa un estigma para esa organización, con lo cual se dificulta cualquier posibilidad de alianza con otros actores o apoyo de la opinión pública. Por lo tanto, la presencia de grupos ligados al MOVADef⁵⁸ dentro del sindicato ha sido denunciada y utilizada por los medios de comunicación para debilitar la imagen del SUTEP. La presencia de cuadros remanentes de Sendero Luminoso dentro de los CONARES mina cualquier posibilidad de construcción de puentes y alianzas para hacer frente a la reforma de la carrera docente.

La situación que atraviesa el SUTEP es similar a la tendencia de debilitamiento interno que comienzan a mostrar los sindicatos en el estudio de Palamidessi y Legarralde (2007). Los autores identifican que el continuo debilitamiento organizacional interno es una explicación para la exclusión de los sindicatos en la elaboración de las reformas educativas. La debilidad del

⁵⁸Revisar: "Todo lo que necesitas sobre sobre Movadef (y sus tentáculos)" (revisado el 10 de noviembre de 2016) en: <http://utero.pe/2014/04/10/todo-lo-que-necesitas-sobre-sobre-movadef-y-sus-tentaculos/>

SUTEP se produce debido a un contexto de trauma por el conflicto armado interno 1980-2000 que todavía resuena en la sociedad, y también a un cambio en la cultura docente. Para Guillermo Sánchez-Moreno “ya no hay el asunto gremial en la cabeza de los docentes, (sino) hay un pensamiento individual de “¿cuánto me pagas?”. Ya no hay la solidaridad.” (Transcripción 11). Por su parte, César Guadalupe añade, que “el país se encuentra un poco más hacia la derecha, lo que es un fenómeno que no solo se presenta en el Magisterio sino es un fenómeno general” (Transcripción 10). Las reformas neoliberales, el crecimiento del mercado interno y otros elementos han influido claramente en el cambio de mentalidad de los maestros que se distancian de sus dirigencias, a pesar de que ellas son sus interlocutores ante el Estado.

3.3 Factor de la sociedad civil

En esta investigación, el término sociedad civil se refiere a los diferentes organismos, grupos, organizaciones, colectivos y particulares partícipes del proceso de reforma docente que no comprenden ni forman parte de los agentes estatales, los partidos políticos, el sindicato de docentes ni los medios de comunicación. A pesar de la centralidad de los roles del Estado y del SUTEP, estos grupos y personas jugaron un rol importante a lo largo del proceso de construcción de la Reforma Magisterial. Su participación se divide en dos etapas diferentes, que se repiten en las dos experiencias de reforma de la carrera docente. La primera etapa se enmarca dentro de un momento técnico donde se enriquece el debate de la propuesta. En la segunda etapa, la

sociedad civil facilitó el avance de la reforma, jugando un rol de contrapeso en la batalla entre los actores estatales y medios de comunicación contra el sindicato de docentes.

Durante el gobierno aprista, diferentes grupos de la sociedad civil relacionados al sector educación siguieron el proceso de la Carrera Pública Magisterial con suspicacia. La estrategia del actor estatal basada en la campaña de demolición mediática de los docentes fue criticada y marcó el distanciamiento e independencia de este sector, a diferencia de los medios de comunicación que siempre fueron aliados del gobierno. La participación de estos sectores de la sociedad civil en los debates se caracterizó por la defensa y apoyo hacia la Carrera Pública Magisterial. Sin embargo, muchas organizaciones, especialistas y educadores encontraron incompatibilidad entre las formas como se llevaba a cabo la reforma y el objetivo de la misma, lo cual generó críticas y cuestionamientos a algunas de las acciones de García y Chang. Este fenómeno de respaldo desde fuera del Magisterio se articuló en respuesta a la afrenta, el discurso hostil y vituperante que caracterizó la campaña de desprestigio y demolición mediática del cuerpo docente, y a las medidas represivas que tomaba el gobierno. Esta articulación de alianzas para la defensa del magisterio no guarda precedentes.

Lo que termina sucediendo es que quien se vuelve defensor del Magisterio, no termina siendo el sindicato, sino un grupo de expertos, la Academia, los activistas, [...] Con la Ley era continuo que se saliera a opinar sobre la Ley y defenderla. En el 2007, la Ley de la Carrera pública era mejor que la Ley del Profesorado, sin duda, y todos la defendimos, y se volvió todavía una defensa

mayor con la Ley de Paty Salas. (Transcripción 8: Ricardo Cuenca)

Como se ha revisado, la participación de la sociedad civil en el debate de las propuestas de reforma de la carrera docente se dio con mayor fuerza durante el período de Perú Posible (2001-2006) y de Gana Perú (2011-2016). Durante el gobierno de Gana Perú, los cuadros que ingresan al Ministerio de Educación durante la gestión de la ministra Salas tenían experiencia en el sector pero desde su trabajo en las diferentes ONG de educación. Los pactos que plantearon el Acuerdo Nacional y el Proyecto Educativo Nacional perfilaron la participación activa y alerta de estos grupos durante el proceso de la reforma, adaptando su actuación a los diferentes momentos y espacios de participación. La carga valorativa con la que contaba el SUTEP ante la opinión pública se expandió durante el periodo de construcción de la Reforma Magisterial debido a los brotes de organizaciones subversivas dentro del Magisterio y la estrategia de imposición mediante las huelgas y paros indeterminados. Así, se terminó limitando la participación de las organizaciones violentas en la discusión política de la Reforma Magisterial y los grupos de la sociedad civil, que antes ejercieron un rol de contrapeso y defensa desde fuera del Magisterio, más bien se enfocaron en realizar una defensa férrea de los lineamientos de la Reforma Magisterial.

El posicionamiento y apoyo de los actores y grupos de la sociedad civil vinculados al tema educativo ha variado a lo largo de las dos experiencias de reforma de la carrera docente. Durante el proceso de la Carrera Pública

Magisterial, se posicionaron como actores externos al sindicato, pero defensores de la figura de los profesores en el sector, mientras que a lo largo del proceso de adopción y avance de la Reforma Magisterial, los mismos actores se dedicaron a la difusión y apoyo de la propuesta del Ejecutivo. Este cambio en la direccionalidad de la defensa y apoyo ha estado sujeto a conseguir el objetivo ulterior dentro del proceso: la mejora de la situación educativa a través de la reforma de la carrera docente. En la construcción de la Reforma Magisterial, hubo una comunidad interesada (la academia, las APAFA, las ONG, la Iglesia y activistas) que siguió el tema cerca a los funcionarios del Estado, pero con su propio punto de vista y haciendo un contrapeso a la alianza Estado-medios de comunicación. En el caso peruano, este factor ha sido importante puesto que ha funcionado como engranaje en la ejecución de la Reforma de la Carrera Magisterial.

3.4 Factor de los medios de comunicación

Dentro de la literatura dedicada al estudio de las reformas en el sector educación, el foco de la atención se suele centrar en la relación entre los actores estatales frente a las demandas de los sindicatos docentes, dedicando poca atención a los demás actores que participan de las reformas. Sin embargo, en el caso de la Reforma Magisterial peruana, los medios de comunicación se constituyeron como actores importantes y con mucha capacidad de influencia política. A lo largo del periodo, los medios de comunicación tuvieron un rol activo al respaldar y apoyar las iniciativas políticas

que emprendieron los actores estatales. Durante el período del presidente García, este actor jugó en pared con el gobierno y sirvió de vocero de la Carrera Pública Magisterial. Pero el factor de los medios de comunicación tuvo un rol diferente durante el período del presidente Humala; inicialmente, se amplificó la crítica hacia la ministra Salas, mas luego fueron un aliado cercano de la gestión del ministro Saavedra.

Los medios de comunicación se caracterizaron por ser un espacio heterogéneo de intermediación y discusión política a lo largo del proceso de reforma de la carrera docente. Mientras que el factor de la sociedad civil tuvo un rol sostenido a lo largo del periodo como balanza y contrapeso entre los actores, los medios de comunicación mantuvieron un rol de filtro y marco interpretativo de la información que se parcializa y apoya al gobierno de turno, con diferente intensidad. Definimos al factor de los medios de comunicación como un espacio heterogéneo, debido a que muestran diferentes orientaciones y además no todos los actores pudieron acceder de la misma forma a las diversas plataformas mediáticas, donde se lucharon los dos planteamientos de reforma de la carrera docente. La gran cantidad de publicidad y denuncia mediática contra los CONARE, y el SUTEP en su conjunto, responde a que los grupos de poder vieron sus intereses amenazados por estos actores.

Durante el gobierno aprista, los diferentes canales de televisión abierta y de cable apoyaron la campaña de hostilidades hacia los maestros que caracterizó a la Carrera Pública Magisterial. Asimismo, se dio menor espacio

de participación en las discusiones a los líderes sindicales y los intentos de defensa de las demandas de las organizaciones docentes fueron matizados por la publicidad que se hizo de los grupos radicales vinculados a Sendero Luminoso dentro del Magisterio. En muchos casos, debido al desprestigio mediático, los académicos terminaron defendiendo al cuerpo docente, pues interpretaban que el gobierno estaba atentando contra el proceso de reforma (Transcripción 8). El alineamiento de los medios, líderes de opinión, conductores de programas de la televisión y radio⁵⁹, informaron de forma parcializada sumándose al APRA, se rastrea hasta el momento de génesis de la campaña: la publicidad de los resultados de la evaluación a los docentes.

Durante el gobierno de Gana Perú, los medios de comunicación jugaron un rol distinto. La prensa trató a la gestión de la ministra Salas con recelo, por momentos, de modo muy crítico porque se la identificó como más ligada a la versión de la Gran Transformación de Ollanta Humala. Además, como opina María Elena Vattuone⁶⁰, el perfil de la ministra es muy distinto al de su sucesor. “Patricia es arequipeña y viene de la universidad de Arequipa, es sencilla y sin fortuna [...] Saavedra viene del Banco Mundial donde todos usan terno. Patricia viene de (las) ONG donde nadie se viste de terno” (Transcripción 7).

Así, para Vattuone, los medios influyeron en la población mediante la forma como valoraron su imagen profesional generando una crítica que se basaba en prejuicios acerca de la “profesionalidad” de la ministra Salas, debido

⁵⁹ Entre los líderes de opinión y periodistas defensores de la propuesta aprista se encontraron Jaime de Althaus, Aldo Mariátegui, Mónica Delta, Cecilia Valenzuela, entre otros.

⁶⁰ Ex Secretaria de la Secretaría de Planificación Estratégica durante el período de la ministra Salas

a su apariencia y elementos de su aspecto físico. Prueba de ello es como algunos periodistas cimentaron este mensaje comentando “al fin hay una persona de nivel como ministro” cuando Jaime Saavedra asumió la cartera. El discurso acerca de Saavedra y su catalogación como “ministro de lujo” incluso permitieron su ratificación en el cargo por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski⁶¹, con lo cual queda claro que él no resultaba una amenaza para su agenda mediática.

La comparación entre las gestiones de Salas y Saavedra, en materia comunicacional, nos deja la conclusión de que no solo es necesario tener ideas y saber cómo ejecutarlas, sino saber comunicarlas y difundirlas. Pero también hace falta coincidir ideológicamente con los poderes mediáticos, porque de ellos depende la imagen que se comunique a la sociedad del actor en cuestión. Ello implica, también entre otras cosas, no buscar el enfrentamiento directo con las posiciones propias de algunos de los interlocutores de la prensa; de ser necesario, debe hacerse dialogando y mostrando manejo técnico. Es importante destacar la relevancia y el peso que van adquiriendo las figuras técnicas de cierto perfil en los pasillos de los medios de comunicación; lo que no ocurre de igual manera con los políticos.

La contraposición que se da en el plano del marketing y manejo comunicacional entre las dos gestiones se relaciona con las características de liderazgo de los dos ministros. Ricardo Cuenca, Walter Twanama y Flavio

⁶¹ Revisar ¿Quién es Jaime Saavedra? Conoce al ministro más exitoso del último gobierno en: <http://rpp.pe/politica/estado/quien-es-jaime-saavedra-conoce-al-ministro-mas-exitoso-del-ultimo-gobierno-noticia-977422>

Figallo encuentran gran complementariedad entre ambas gestiones, debido a que la figura combativa, autoritaria y “peleona” de Salas cedió el paso a la figura más conciliadora, pausada y ejecutora de Saavedra. Esta complementariedad, basada en el contraste, se reprodujo también en la esfera mediática y la relación con los líderes de opinión de los medios de comunicación.



CONCLUSIONES

1. El proceso de formulación de la política de la Reforma Magisterial está conformado por un conjunto de acciones estatales poco articuladas, por momentos incoherentes entre ellas, pero que finalmente logran actuar en beneficio de que el proceso sea exitoso. Según la literatura de políticas públicas⁶², este proceso de reforma se ha dado de forma incremental, introduciendo modificaciones y mejorando la propuesta, en base al aprendizaje de los actores sobre las experiencias anteriores. Uno de los resultados más importantes que deja el proceso peruano es que el liderazgo unipersonal no es fructífero para llevar a cabo políticas en el sector educación. Por el contrario, la conformación de una unión de múltiples actores bajo un discurso propositivo, amplio, consensuado, y no hostil, representa un componente importante de este aprendizaje estatal.
2. La Reforma Magisterial avanzó gracias a que cambió el enfoque que tenía el Estado peruano acerca de los docentes. Como sugiere la literatura académica acerca de reformas educativas⁶³, el éxito de las reformas en este sector depende del trabajo en alianza con los docentes y de hacerlos partícipes del proceso en su conjunto. La colocación del

⁶² Lindblom (1959 y 1991).

⁶³ Navarro (2006), Palamidessi y Legarralde (2007), Cuenca (2008 y 2015).

tema docente en el centro de la discusión y la preocupación por el desarrollo de una carrera magisterial basada en el mérito son lo característico de la propuesta del Estado. Este estudio refuerza la importancia de establecer la meritocracia como el ente rector de la política de Reforma Magisterial, la cual debe contar con un espacio institucional y con los recursos económicos necesarios para una correcta implementación, que responda a las diversas necesidades de modificación y mejoramiento a futuro.

3. La literatura académica señala que las reformas educativas se llevan adelante con el liderazgo de los actores estatales⁶⁴. Sin embargo, a lo largo del proceso analizado se evidencia la participación de varios actores: el sindicato de docentes, los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación. Cada uno tuvo un papel y peso importante en el proceso de la Reforma Magisterial. Al mismo tiempo, si bien el proceso se hizo sobre todo dentro del Ministerio de Educación, la política de la construcción de la Reforma Magisterial ha incluido estrategias multi-actores. El análisis de *stakeholders* muestra al SUTEP opuesto a las intenciones reformistas del Estado, mientras actores de la sociedad civil asumen una posición expectante, y los medios de comunicación funcionan como aliados cercanos. El posicionamiento expresado en este análisis de actores se reprodujo grosso modo en los dos gobiernos APRA (2006-2011) y Gana Perú (2011-2016). Sin embargo, en la

⁶⁴ Navarro (2006), Grindle (2004a), Palamidessi y Legarralde (2007).

gestión de Humala se hizo uso de estrategias diferenciadas de convocatoria mediante un discurso más conciliador y no hostil a los actores opuestos a la Reforma Magisterial y donde actores de la sociedad civil tuvieron mayor protagonismo en favor de la reforma.

4. La revisión y análisis de la política de la Reforma Magisterial determinan que son cuatro los factores que han sido clave para explicar el proceso de adopción y avance de esta norma a lo largo de dos gobiernos (2006-2016). Primero, el sostenimiento de la propuesta de reforma junto al cambio en la estrategia política: de la confrontación a buscar el diálogo; siendo el factor determinante en los actores estatales, el rol particular asumido por sus líderes. Segundo, el programa y las estrategias políticas invariantes del sindicato de maestros, limitaron su participación en los procesos de diálogo y negociación. Asimismo, el surgimiento de grupos de corte anti sistema dentro del SUTEP, significó un motivo de tacha y exclusión del Magisterio como conjunto, debido a su vínculo con cuadros del MOVAREF y Sendero Luminoso. Tercero, la sociedad civil representa una actora constante en el tiempo y determinante para hacer el contrapeso; por ejemplo, frente a la pugna entre el Estado y el SUTEP durante la campaña mediática confrontadora de García, o para apoyar la propuesta de Reforma Magisterial en el período de Humala. Cuarto, los medios de comunicación, jugando como filtro y marco de interpretación de la información, se alinearon a los intereses del Estado en diferentes grados entre un gobierno y otro. En el período de García, fueron aliados

en la campaña de ataque al Magisterio y amplificaron los conatos de violencia en los grupos como el CONARE; mientras que, en el periodo de Humala, fueron opositores de la gestión Salas y no así de la de Saavedra. La postura de los medios de comunicación con el ministro Saavedra se evidenció en la imagen mediática que se construyó de él. El contraste entre Saavedra como “profesional de lujo” y Salas como alguien que no estaba a la altura del cargo; influyó fuertemente en la opinión pública.

5. La literatura académica⁶⁵ suele considerar únicamente a los actores estatales y las organizaciones docentes como agentes centrales en las reformas del sector educación. El caso peruano constata que, habiendo sido protagónicos los líderes estatales, los actores de la sociedad civil y medios de comunicación representan piezas importantes de este proceso, pero operando cada uno bajo lógicas distintas y con su propia agenda. La sociedad civil jugó un rol clave de canalización y mediación de las relaciones entre los dos principales actores (Estado y sindicato), destacando en la mayoría de los casos el perfil técnico de sus miembros. Representantes de diversos grupos de la sociedad civil defendieron con argumentos técnicos las dos propuestas de reforma de la carrera docente elaboradas en los gobiernos del APRA y de Gana Perú. La participación en dos periodos políticos muy distintos muestra que se intervino bajo la idea de mejorar la situación educativa del país.

⁶⁵ Flores-Crespo (2008), Loyo (2001), Feldfeber (2007), Andrade y Martínez (2007).

Asimismo, la campaña mediática en contra del Magisterio evocó al pasado siniestro que significó el periodo de conflicto armado interno denunciando la presencia de líderes y grupos violentistas dentro del SUTEP. Esta campaña comprobó ser muy exitosa, por su conexión con los temores y diferencias de opinión de sectores de la población, logrando disminuir las fuerzas y legitimidad de los docentes.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F
 1992 *El estudio de las políticas públicas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa
 1993 *Estudio introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa
- Andrade, Patricia y Martínez, Miguel
 2007 *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: El Caso Peruano*, Buenos Aires, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas
- Cabanillas, Mercedes
 2006 Discurso en el Congreso
- Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación
 2002 Puertas abiertas. Consulta nacional de educación, Tomo 1, Lima, Ministerio de Educación-USAID
- Consejo Nacional de Educación (CNE)
 2005 *Hacia un proyecto educativo nacional*, Lima, CNE
- Congreso de la República
 2007 *Ley N°29062*. Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. Lima, 12 de julio.
 2012 *Ley N°29944*. Ley de Reforma Magisterial. Lima, 24 de noviembre.
- Cuenca, Ricardo
 2006 *¿Es laboralmente atractivo ser docente en el Perú?*, Palabras de maestro N°45, Lima, Derrama Magisterial
 2008 La cuestión docente. Perú: Carrera Pública Magisterial y el discurso del desarrollo profesional docente. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas y Foro Educativo.
 2012 *Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial*. En Revista Argumentos, año 6, n.º 4. Setiembre 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/veinte_dias_de_furia
 2015 *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo docente*. Santiago de Chile, OREALC UNESCO.

- Cuenca, R. coord.
2009 *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-009*. Lima, Foro Educativo
- Consejo Nacional de Educación - Ministerio de Educación
2007 Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima: Ministerio de Educación
- Datnow, Amanda
2001 *Managing and Guiding School Reform: Leadership in Success for All Schools. Educational Administration Quarterly Vol. 37, No. 2 (April 2001) 219-249*
- Díaz, Hugo y Jaime Saavedra
2002 *Perú: Sobre regulaciones, faltan estímulos*, en Navarro, J.C. (editor) *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, DC. Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo
- Feldfeber, Myriam
2007 *La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la "agenda educativa" en América Latina*. Educação & Sociedade
- Flores-Crespo, Pedro
2008 *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*, México, Ed. Universidad Iberoamericana
- Foro Educativo
2008a *La modificación de la Carrera Pública Magisterial debe ser materia de una ley específica* en www.foroeducativo.org
2008b *Cinco observaciones a la Ley de CPM aprobada en primera votación* en www.foroeducativo.org
- Gana Perú
2010 *Plan de Gobierno de Gana Perú 2011-2016: La gran transformación*. En:
http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_gana_peru_2011-2016.pdf
- García, Sebastián
2016 *Transcripción de entrevista 1 - Miguel Cárdenas*. Octubre 2016
Transcripción de entrevista 2 - Flavio Figallo. Noviembre 2016
Transcripción de entrevista 4 - Manuel Paiba. Septiembre 2016
Transcripción de entrevista 5 - María Amelia Palacios. Octubre 2016

Transcripción de entrevista 6 - Walter Twanama. Septiembre 2016
Transcripción de entrevista 7 - María Elene Vattuone. Octubre 2016
Transcripción de entrevista 8 - Ricardo Cuenca. Noviembre 2016
Transcripción de entrevista 9 - Santiago Cueto. Octubre 2016
Transcripción de entrevista 10 - César Guadalupe. Diciembre 2016
Transcripción de entrevista 11 - Guillermo Sánchez-Moreno. Noviembre 2016
Transcripción de entrevista 12 - Juan Fernando Vega. Noviembre 2016

George, Alexander L.

1969 *The Operational Code: A neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making. International Studies Quarterly 13: 190-222.*

Gindin, Julián

2011 *Sindicalismo docente en América Latina. Una contribución al debate, Revista El Cotidiano num.168*

Grindle, Merilee

2004w *Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico. In Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson, eds., Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press.*

Guerrero, Luis

2009 *Política Docente: Balance del período. En: La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009. Lima: Foro Educativo*

Hargreaves, A.

1996 *Transforming knowledge: blurring the boundaries between research, policy and practice. Educational Evaluation and Policy Analysis, 18, 2, pp. 105–122*

Howlett, Michael

2009 *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.*

Humala, Ollanta Mensaje

2012 <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/pdf-ley-reforma-magisterial/ds290-2012-rim.pdf>

Mensaje a la Nación por 28 de Julio. En: <http://larepublica.pe/28-07-2012/lea-todo-el-mensaje-la-nacion-de-ollanta-humala>

2016 <https://poder.pe/2016/08/08/01230-hay-una-reforma-educativa-real/>

La República

- 2007 "Caos y bloqueos en el quinto día". La República. Lima 10 de julio.
- 2012 "Tres facciones pugnan por el control del magisterio nacional". La República. Lima, 25 de septiembre. Consulta 10 de noviembre de 2016. <http://larepublica.pe/25-09-2012/tres-facciones-pugnan-por-el-control-del-magisterio-nacional>

Lindblom, Charles E

- 1959 *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88
- 1991 *Capítulo I: La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas*. En El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid

Loyo, Aurora

- 2001 *Los sindicatos docentes en América Latina: Entre la lógica laboral y la lógica profesional*. En OEI - Ediciones - Revista Iberoamericana de Educación - Número 25,

Lipsky, Michael

- 1980 *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Majone, Giandoménico

- 1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica

Medellin Torres, Pedro

- 2006 *La política y las políticas públicas en regímenes de "obediencias endeblés"*. En: Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge: "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina", Buenos Aires, CEPAL - FLACSO

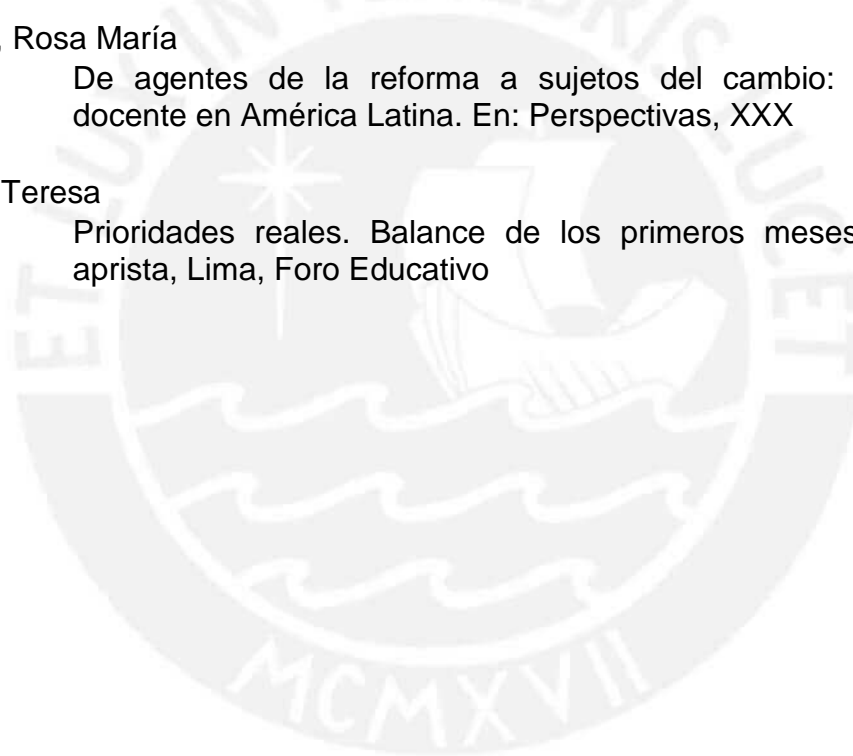
Ministerio de Educación

- 2005 Educación: calidad y equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación 28044. Lima: MED.
- 2006 Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa, Santiago de Chile, OREALC UNESCO.
- 2007 Proyecto Educativo Nacional. Lima: MED
- 2012 Decreto Supremo N. 291-2012-EF. Lima 23 de diciembre. Consulta: 27 de enero. http://www.minedu.gob.pe/files/5060_201212271629.pdf

- Moe, Terry
2009 *Collective Bargaining and the performance of the public schools*, American Journal of Political Science
- Morduchowicz, Alejandro
2002 *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, Santiago Chile, PREAL: Documentos de trabajo 23
2003 *Capítulo 1: Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes*. En: Murillo, M. Victoria: Carreras magisteriales, desempeño educativo y sindicatos de maestros en América Latina. FLACSO
- Murillo, María Victoria
2001 Una aproximación al estudio del sindicalismo docente en América Latina. Estudios Sociológicos, Vol. XIX, No. 55, Enero-Abril
2003 (ed) *Carreras Magisteriales, Desempeño Educativo y Sindicatos de Maestros en América Latina*. Argentina: FLACSO
2012 "Teachers' Unions and Public Education," Review Symposium on Terry Moe *Special Interest*, Perspectives on Politics vol. 10, issue 1, 134-136.
- Navarro, Juan Carlos
2006 *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: PREAL
- Ortiz de Zevallos, Gabriel
1999 *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: Los casos de educación, salud y pensiones*, Banco Interamericano de Desarrollo- Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-348
- Paiba Cossios, Manuel
2007 *Luces y sombras de la norma aprobada (Ley Nº 29.062) Carrera Pública Magisterial*, Lima, TAREA
- Palamidessi, Mariano.
2003 Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina. Documentos de Trabajo No. 28, Santiago de Chile.
- Palamidessi, Mariano y Martín Legarralde
2007 *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo*. En: Espínola, Viola y Ana Cristina Accioly: "Sindicalismo docente y reforma educativa". BID

- Partido Aprista Peruano
2006 Plan de Gobierno 2006-2011. Lima: PAP.
- Payne, J. Mark
2002 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, DC , Banco Interamericano de Desarrollo
- Rivero, José
2002 *Propuesta. Nueva docencia en el Perú*, Lima, Ministerio de Educación
- Rodríguez, Yolanda
2011 *La reforma de la carrera pública magisterial en la redemocratización de Perú*. UFPE, Recife-PE
- Rodrik, Dani
1989 *Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide*. World Economy
1995 *Political Economy of Trade Policy*. In Gene M. Grossman y Kenneth Rogoff, eds, Amsterdam, Elsevier
- Saavedra, Jaime
2000 "La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales: implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En *¿Es posible mejorar la educación peruana? : Evidencias y posibilidades*. Lima : GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo
- Shklar, Judith N.
1964 *Legalism: Law, Morals, and Political Trials*. Harvard University Press.
- Spiller, Pablo T. y Tommasi Mariano
2003 *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina* *Journal of Law, Economics and Organization*. In *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, N° 2, Oxford University
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano
2005 *Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America*, Washington, DC , Banco Interamericano de Desarrollo
2006 *Capítulo 2: Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas*. En *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006., Washington, D.C., BID.

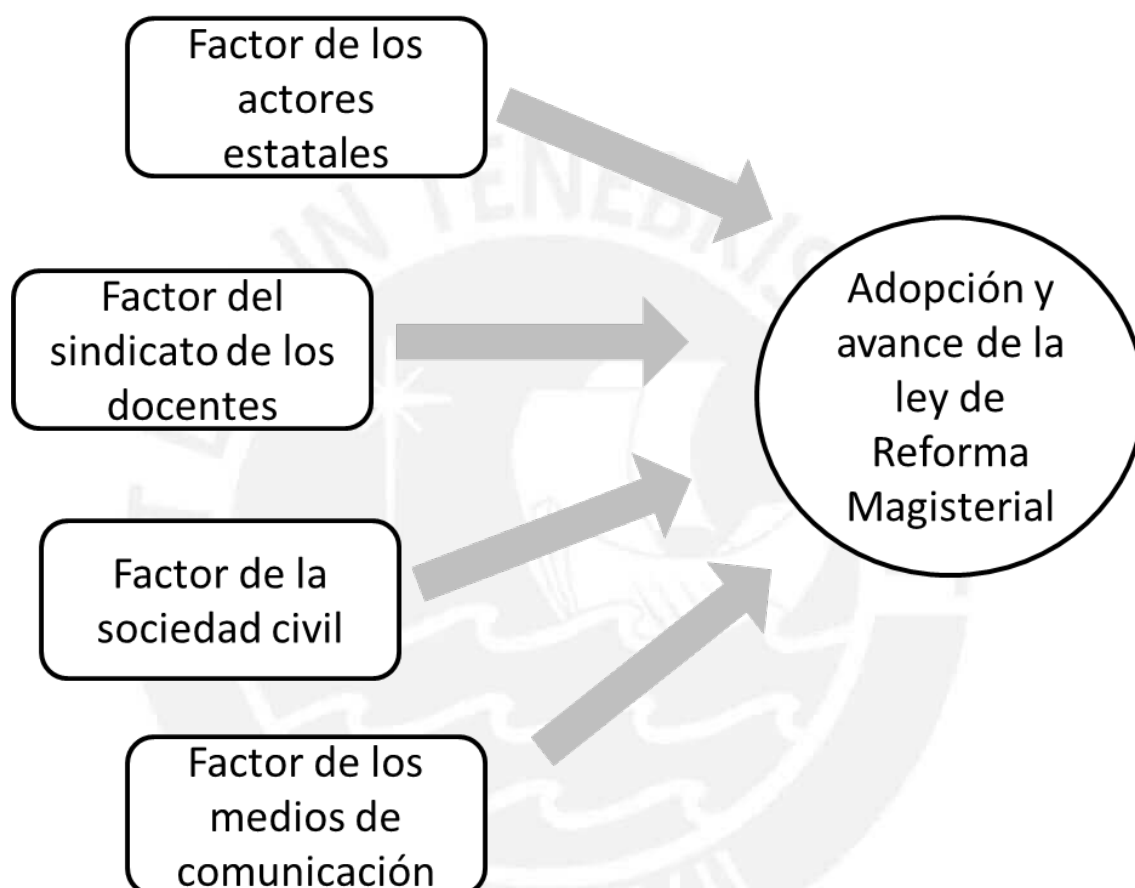
- Stone, Deborah
1988 *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview. Illinois: Scott, Foresman.
1989 "Causal Stories and Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly* 104. 2: 281-300.
- Subirats, Joan; Knoepfel Peter; Larrue Corinne; Varonne Frederic
2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel
- Torre, Juan Carlos
2013 Ponencia en la Conferencia de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, julio.
- Torres, Rosa María
2000 De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina. En: *Perspectivas*, XXX
- Tovar, Teresa
2007 Prioridades reales. Balance de los primeros meses del gobierno aprista, Lima, Foro Educativo



ANEXOS

Anexo 1:

Gráfico 1. Factores que componen la hipótesis general



Anexo 2:

Cuadro 1. Elementos que comprenden a los factores

F1 Factor de los actores estatales
<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento y sostenimiento de la propuesta: mejoramiento técnico secuencial de la propuesta de ley de carrera magisterial a lo largo de los tres gobiernos. • Estrategia política: el cambio de la estrategia estatal a nivel propositivo de debate, comunicacional en el manejo de medios, y en la forma de cómo conducir el juego político influyó en el proceso de reforma. • Liderazgo político: el cambio en los liderazgos políticos (tanto a nivel de autoridades políticas concretas, como de funcionarios) afectó la capacidad de tender puentes y pactar alianzas durante el proceso de reforma magisterial.
F2 Factor del sindicato de los docentes
<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento programático: la reducción y rigidez del planteamiento programático del sindicato amparado exclusivamente en materias económicas (salarios y estabilidad) les redujo la capacidad de diálogo. • Estrategia política: el sobreuso de los paros y huelgas como medidas de presión política contra el Estado dan señal de la poca adaptabilidad de la estrategia política planteada por el magisterio. Lo cual lleva ulteriormente a la pérdida de legitimidad y fuerza del sindicato que, sostenido en el tiempo dificulta la capacidad de formar alianzas con otros actores. • Surgimiento de liderazgos y quiebre organizacional: la brecha entre los planteamientos ideológicos con los programáticos se traduce en una postura de estancamiento y rechazo. Cuando se ha logrado dialogar con los dirigentes del CEN se ha dado un resquebrajamiento organizativo interno debido al surgimiento de liderazgos dentro de los sectores más radicales.
F3 Factor de la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> • Opinión y revisión técnica de las propuestas: a lo largo del proceso, la sociedad civil ha participado en mayor o menor medida de los debates de la reforma sugiriendo mejoras a las propuestas, participando y finalmente manteniendo el tema dentro de la agenda política. • Rol de contrapeso: los cambios en las estrategias de los actores estatales y el sindicato generaron diferentes reacciones y posicionamiento de la sociedad civil.
F4 Factor de los medios de comunicación
<ul style="list-style-type: none"> • Participación como espacio público: los medios de comunicación se caracterizaron como un espacio heterogéneo. El <i>framing</i> y selección de interlocutores funcionaron como un filtro desigual del debate de reforma magisterial. • Rol de amplificación de las iniciativas de gobierno: los medios de comunicación demostraron su alineamiento a los intereses del Estado en implementar las políticas de reforma. La mayor resistencia hacia la figura de Salas se debe a un componente ideológico y de contra posición de intereses con los grupos empresariales que manejan los medios de comunicación.

Anexo 3:

Cuadro 2. Lista de entrevistados

	CARGO	TIPO	NOMBRE	FECHA	DURACION
1	Director de Trayectoria y Bienestar Docente	1	Miguel Cárdenas	10/10/2016	70min
2	Ex-Viceministro de Gestión Pedagógica	1	Flavio Figallo	2/11/2016	55min
3	Especialista en Normas de la Dirección de Desarrollo Docente	1	Victor Inga	25/11/2016	45min
4	Ex-Director de Trayectoria y Bienestar Docente	1	Manuel Paiba	26/9/2016	100min
5	Ex-Directora General de Desarrollo Docente	1	María Amelia Palacios	24/10/2016	85min
6	Ex-asesor del Viceministro de Gestión Pedagógica	1	Walter Twanama	30/9/2016	50min
7	Ex-Secretaria de Planificación Estratégica	1	Maria Elena Vattuone	21/10/2016	30min
8	Ex-miembro del Consejo Nacional de Educación - Director del IEP	2	Ricardo Cuenca	15/11/2016	40min
9	Miembro del Consejo Nacional de Educación - Investigador de GRADE	2	Santiago Cueto	31/10/2016	35min
10	Vocal del Consejo Nacional de Educación - Investigador del CIUP	2	César Guadalupe	7/12/2016	100min
11	Asesor del Consejo Nacional de Educación	2	Guillermo Sánchez Moreno	15/11/2016	50min
12	Sociólogo - Ex Jefe de PLANMED	2	Juan Fernando Vega	16/11/2016	55min