

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Desafíos del Enfoque Tecnocrático en la Sostenibilidad del programa educativo  
Jornada Escolar Completa: Un Análisis Crítico

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia política y  
Gobierno presentado por:

Flores Roque, Javier Isaac

Asesor:

Tanaka Gondo, Ricardo Martín


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, Tanaka Gondo, Ricardo Martin, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Desafíos del Enfoque Tecnocrático en la Sostenibilidad del programa educativo Jornada Escolar Completa: Un Análisis Crítico del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) ..... Flores Roque, Javier Isaac dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 7%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 09/07/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 09 de Julio del 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Tanaka Gondo, Ricardo Martin</u>	
DNI: 06408442	Firma 
ORCID: 0000-0001-6640-1518	

## Dedicatoria

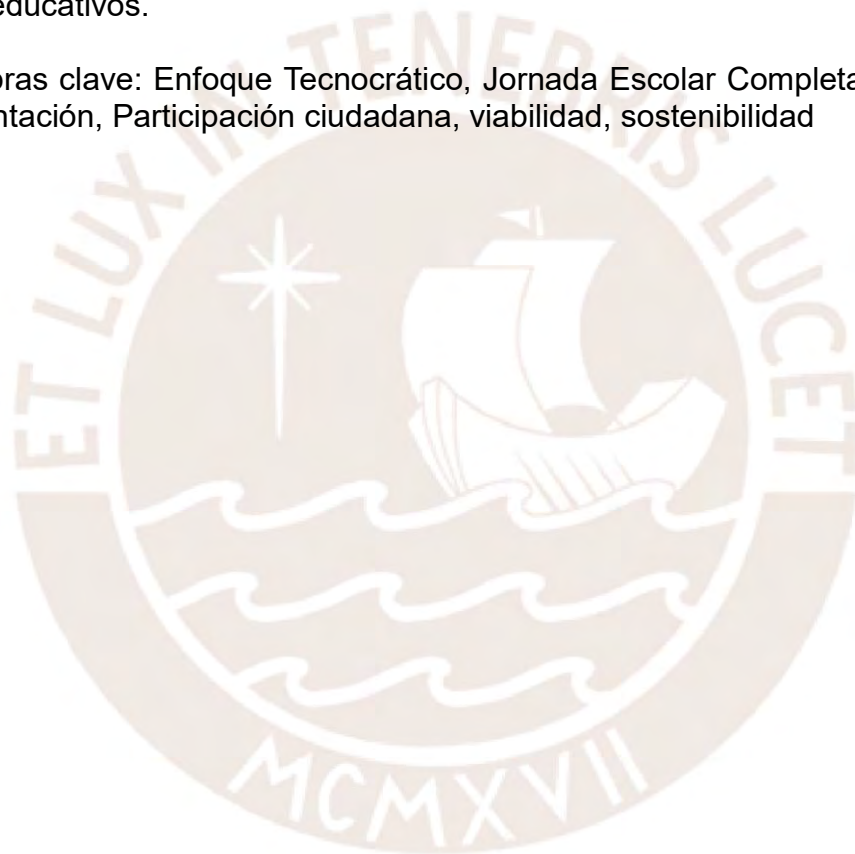
A mi familia, por su amor incondicional y apoyo constante en cada paso de este camino. A Beatriz, por ser mi inspiración y compañera en todos mis retos. A mis amigos "Los Bajitos", por sus risas, complicidad y por estar siempre a mi lado. Y a mi asesor de tesis, Martín Tanaka, por su guía y valiosos consejos a lo largo de este proceso. Esta tesis es un reflejo de nuestro esfuerzo conjunto y de los lazos que nos unen.



## Resumen

La investigación se justifica por la necesidad de evaluar el impacto del enfoque tecnocrático en políticas educativas, particularmente en el programa Jornada Escolar Completa (JEC) en el Perú. A lo largo del tiempo, se ha observado que este programa ha enfrentado desafíos significativos en su implementación. El objetivo principal es analizar cómo el Programa JEC, desarrollado desde este enfoque, influye en su sostenibilidad. Se empleó una metodología cualitativa que incluyó entrevistas en profundidad con funcionarios, expertos y miembros de la comunidad educativa, así como la revisión de documentación y noticias pertinentes. Los hallazgos revelaron que el enfoque, caracterizado por ser tecnocrático, centralista, autoritario y poco realista influye en los problemas de construcción de viabilidad política, social y técnica. En conclusión, se destaca la necesidad de adoptar enfoques más participativos y holísticos para mejorar la implementación de programas educativos.

Palabras clave: Enfoque Tecnocrático, Jornada Escolar Completa, Problemas de implementación, Participación ciudadana, viabilidad, sostenibilidad



## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco conceptual y revisión de literatura .....	4
1.1. Marco conceptual.....	4
Capítulo 3. Agendación y diseño del Programa JEC.....	13
3.1. Agendación del programa JEC.....	13
3.2. Proceso del diseño del modelo JEC.....	16
3.2.1. Diseño inicial del Programa JEC.....	16
3.2.2. Estrategias de implementación .....	17
3.3. Características de una planificación con enfoque tecnocrático .....	18
3.3.1. Tecnocrático.....	18
3.3.2. Centralista.....	19
3.3.3. Autoritario.....	19
3.3.4. Poco Realista.....	20
3.4. Resultado del diseño en tres componentes .....	21
3.4.1. Componente pedagógico.....	21
3.4.2. Componente de gestión.....	22
3.5. Puntos clave de la estrategia de implementación .....	23
3.5.1. Focalización.....	23
3.5.2. Alimentación Escolar .....	25
3.5.3. Inclusión de Personal.....	26
Capítulo 4. Impacto del Enfoque Tecnocrático en la Sostenibilidad de la JEC: Problemas de Viabilidad Política, Técnica y Social .....	27
4.1. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC.....	27
4.1.1. Impacto del Componente Tecnocrático en la Viabilidad Política de la JEC .....	28
4.1.2. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Social de la JEC .....	30
4.1.3. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Técnica de la JEC. ....	31
4.2. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC .....	33
4.2.1. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Política de la JEC..	34
4.2.2. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Social de la JEC.....	36
4.2.3. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Técnica de la JEC.	37
4.3. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC .....	39
4.3.1. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Política de la JEC..	39

4.3.2. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Social de la JEC	41
4.3.3. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Técnica de la JEC..	43
4.4. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC .....	44
4.4.1. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Política de la JEC	45
4.4.2. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Social de la JEC	47
4.4.3. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Técnica de la JEC	48
Conclusiones y recomendaciones .....	51
Conclusiones.....	51
Recomendaciones.....	52
Referencias bibliográficas.....	55



## Índice de tablas

Tabla 1: Entrevistas a funcionarios del MINEDU encargados diseñar e implementar la JEC y expertos en las políticas educativas.....	10
Tabla 2: Entrevistas a docentes, directores, miembros de la comunidad educativa de los colegios JEC.....	11
Tabla 3: La normatividad que establece el funcionamiento del programa educativo JEC.....	12



## Introducción

En América Latina, producto de las crisis económicas de los años ochenta, surgió una presión por adoptar políticas neoliberales basadas en la privatización, la restricción fiscal y la liberalización económica. Hasta entonces, la política económica estaba en manos de los políticos tradicionales, pero debido a su deficiente desempeño, los ajustes estructurales pasaron a ser gestionados por tecnócratas, quienes, en teoría, garantizaban una mejor eficacia, ya que sus decisiones se basaban en criterios técnicos y no políticos (Cáceres y otros, 2014). En particular, el Perú es uno de los países que más intensamente ha experimentado un proceso de tecnocratización de la política. Tras la transición democrática, los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García continuaron respaldando el involucramiento de expertos en la toma de decisiones públicas. De esta forma, la tecnocracia fue ganando espacios más allá del ámbito económico.

Por ejemplo, la investigación de Dargent (2008) analiza cómo se produjo la instalación de estos grupos de expertos en la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud (Minsa) en la década de los 90. De igual modo, en años más recientes Cáceres y otros (2014) estudian el surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) creado en el 2011.

El posicionamiento de los tecnócratas en estos nuevos espacios de carácter más social ha modificado las formas del proceso de las políticas públicas. En esa línea, durante el gobierno de Ollanta Humala, se encargó el Ministerio de Educación (en adelante, MINEDU) a Jaime Saavedra, un economista que había trabajado en altos cargos del Banco Mundial. De hecho, era considerado un tecnócrata, pues prometió gestionar su cartera con base en evidencia, indicadores y resultados medibles. Bajo su liderazgo, se promovió una reforma educativa diseñada por expertos en la materia.

En años recientes, las políticas educativas diseñadas por tecnócratas durante el gobierno de Ollanta Humala -en particular bajo la gestión del ministro Jaime Saavedra- han comenzado a ser desmanteladas por alianzas anti-reforma en el actual Congreso (Cuenca, 2023). Esto se evidencia en proyectos como la Reforma Universitaria, la Reforma de la Carrera Magisterial y el nuevo Currículo Nacional. El retroceso de estas reformas ha sido atribuido a la influencia de representantes de

grupos económicos y sindicales en el Congreso. A su vez, políticas educativas como los Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y la menos conocida Jornada Escolar Completa (JEC) también enfrentan serias dificultades de implementación. Sin embargo, no se observa un ataque directo de estos grupos contra dichas políticas. Aunque es cierto que los últimos gobiernos no las han priorizado, sus problemas pueden rastrearse hasta su origen: un enfoque tecnocrático limitado.

La literatura no ha examinado en gran medida el papel de la tecnocracia en las políticas no económicas. En los años 80 hubo un auge del estudio de la tecnocracia y su rol en las políticas económicas. Posteriormente, también se ha investigado la formulación de políticas públicas desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como los problemas en su implementación (Gálvez y Grompone, 2017). Por ejemplo, se han analizado programas como el presupuesto por resultados. Luego, en la década de 2000, la tecnocracia comenzó a desempeñar un papel relevante en sectores sociales, como salud, interior, educación y el social reflejado en el recién creado MIDIS (Gálvez y Grompone, 2017), a lo que se acompañó una visión crítica sobre estas políticas públicas. Es en este marco que la presente investigación sobre el programa educativo Jornada Escolar Completa (JEC) cobra relevancia.

El programa JEC es un modelo educativo, implementado desde el 2015, que se enfoca en extender las horas pedagógicas como principal solución para mejorar la calidad y rendimiento educativo al aumentar las oportunidades de aprendizajes de los estudiantes (MINEDU, 2021). No obstante, va más allá, presenta un plan para el enriquecimiento de estas horas como el acompañamiento de tutorías, la mejora pedagógica centrada en competencias, la oferta de inglés acompañada de un innovador enfoque tecnológico, y el refuerzo de habilidades para la empleabilidad (Faingold, 2016).

Para el año 2018, la JEC tenía una cobertura del 21% de las escuelas públicas y del 30% de los estudiantes de secundaria (MINEDU, 2021), y se buscaba su alcance nacional. Sin embargo, a la fecha este programa solo se ha implementado en 2,001 colegios en el nivel secundario. Si bien existen evaluaciones de impacto positivas sobre este modelo (Alcázar, 2016; Agüero, 2025). Por ejemplo, Ortega (2019) y Chaiña (2023) señalan los beneficios potenciales de su implementación. También hay investigaciones que, desde distintas perspectivas, identifican falencias en su diseño e implementación (Gantu, 2018; Bravo, 2021).

Por otro lado, también hay críticas al modelo. Estas no se centran necesariamente en el resultado de la mejora de los indicadores educativos del tipo académico, sino también su viabilidad como política pública (Cuenca, 2023), qué tanto es aceptada este programa en las comunidades educativas (Bravo, 2021), y su capacidad de adaptación a entornos principalmente vulnerables o rurales (Gantu, 2018).

Es por ello que el presente trabajo de investigación propone una mirada más crítica abordando los desafíos que enfrenta el equipo tecnocrático en la implementación y sostenibilidad del programa JEC. De modo que este estudio busca contribuir a la literatura sobre evaluaciones de desempeño de políticas de tinte social lideradas bajo un enfoque tecnocrático.



## Capítulo 1. Marco conceptual y revisión de literatura

### 1.1. Marco conceptual

Para poder abordar mi pregunta de investigación de cómo influye el enfoque tecnocrático en la viabilidad del programa educativo JEC se presenta el marco conceptual a través del cual se analizará esta interrogante, siendo el enfoque tecnocrático la más destacada característica de la forma de gobernanza que se analizará si corresponde a este caso o no. Este modelo se corresponde con las siguientes características, según Robirosa (1989). La relevancia de conceptualizar este enfoque es que nos permitirá con su descripción analizar si en este caso nos encontramos o no ante este modelo y sus implicancias.

En primer lugar, este modelo parte de la premisa de que los técnicos son quienes mejor conocen las prioridades locales, por lo que la construcción de las necesidades y las soluciones más adecuadas y las estrategias óptimas para implementarlas tiene un carácter técnico legítimado como la mejor estrategia. En segundo lugar, la autora sostiene que bajo este modelo, el área u organismo ejecutivo planificador tiene el rol de actor único o principal dentro del proceso de intervención; es decir, se trata de una lógica centralista. En tercer lugar, este enfoque se basa en la autoridad del Estado y su poder coercitivo, sin contemplar instancias de negociación con otros actores públicos o privados vinculados al sector que se pretende intervenir.

En cuarto lugar, el enfoque tecnocrático parte de la premisa de una objetividad en sus propuestas técnicas, lo cual lo dota de legitimidad y se espera su aceptación sin resistencia significativa. Además, presume la disponibilidad futura de los recursos adecuados y suficientes para implementar dichas propuestas, lo cual ignora la competencia por recursos existente entre los sectores sociales frente a los sectores económicos.

La autora también reconoce que la realidad es turbulenta e impredecible, lo que complejiza que el diseño y ejecución de estrategias de intervención bajo lógicas científico-técnicas vaya a garantizar los resultados esperados, salvo en ámbitos muy específicos y en procesos de corto plazo.

Este trabajo plantea analizar qué ha afectado la viabilidad del programa, es por ello que es útil el trabajo de Nirenberg y Ruiz (2003) para entender cómo analizar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos sociales. Los autores

proponen tres aspectos clave para que un proyecto prospere. En primer lugar, se requiere de viabilidad política. Es decir, la construcción de coaliciones y el reconocimiento del apoyo de ciertos actores. Las propuestas no deben desarrollarse solo en el escritorio, sino que deben ser discutidas y especialmente acordadas con los diferentes actores involucrados: administración local, profesionales locales y actores comunitarios. Si estos mismos jugadores están convencidos y respaldan las propuestas, entonces la viabilidad política será alta.

En segundo lugar, otro requisito es la viabilidad social, que refiere a la ausencia de oposición por parte de las creencias, prácticas, normas sociales y valores de las poblaciones objetivo. Para eso, significaría más participación en todos los niveles, pero al mismo tiempo, abstenerse de promesas directas sobre resultados, que también es otro contrasentido en otros dominios considerados/mecanismos.

Finalmente, la viabilidad técnica es un aspecto clave que tiene que ver con el concepto de pertinencia y coherencia de la propuesta, así como en la formación y capacitación de los profesionales y técnicos a cargo. La infraestructura, los materiales y los suministros también son esenciales. Además, se debe considerar aspectos del contexto local, como la legislación, el nivel de desarrollo de la sociedad civil y la historia del tema en cuestión.

## 1.2. Revisión de literatura

El tema del papel de los mecanismos tecnocráticos en las políticas ha sido un aspecto de estas últimas décadas. En este sentido, ha recibido tanto elogios como críticas. Algunos argumentan que esta mirada técnica aumenta la eficiencia y efectividad de las intervenciones gubernamentales, mientras que otros argumentan que podría generar exclusiones, negar la importancia del contexto y los valores sociales en la toma de decisiones y ser inflexible.

A modo de desarrollo del argumento a favor de la tecnocracia, ellos probablemente sean mejores con la tecnología que con los problemas no tecnológicos, y en general más racionales en su pensamiento. Por ejemplo, Ghezzi & Gallardo (2013) argumentan que una comprensión profunda es esencial para abordar situaciones problemáticas que requieren un análisis técnico profundo como el de la salud pública, donde los profesionales en epidemiología y bioestadística

deben diseñar intervenciones exitosas para la prevención y control de enfermedades.

Una segunda razón por la que el caso a favor de la tecnocracia es fuerte es que está diseñada para amortiguar la subjetividad y decidir desapasionadamente entre alternativas. Los tecnócratas, como siempre, están por encima de la política y la ideología y operan solo sobre la base de hechos fríos y duros, determinados por el método científico y el análisis más riguroso. Como mostró Greppi (2017), esta búsqueda de objetividad probablemente ha sido fundamental para resultar en políticas razonadas y continuas, en oposición a aquellas impulsadas por intereses creados.

En segundo lugar, en comparación a los más "cercaños a la política" del gobierno que, de hecho, se suelen beneficiar injustamente con recursos públicos, el tecnócrata solo quiere descubrir el uso óptimo de los recursos y asegurarse de que las intervenciones realmente funcionen. Cáceres et al. (2014) señala que esta forma de ver el mundo se vuelven esenciales para minimizar el desperdicio y maximizar el bienestar social. En educación, por ejemplo, el análisis costo-beneficio puede ayudar en preguntas como: "¿Cómo deberíamos invertir nuestro presupuesto limitado en educación?" y "¿Cómo podemos gastar los recursos de manera más efectiva para mejorar la educación, en términos de maximizar el aprendizaje?"

En tercer lugar, el pensamiento tecnocrático es atractivo en los ámbitos de la estrategia y la política pública. Hernández de Velasco (2007), en este sentido, sabe que nos movemos hacia realidades cuando estamos atentos y cuestionamos y analizamos los resultados que surgen, y también cuando convertimos nuestras reuniones de intervenciones en un espacio subdesarrollado, reformulado e interpretado. Este tipo de flexibilidad es esencial si los programas gubernamentales deben servir a necesidades a largo plazo. En tercer lugar, la postura tecnocrática proporciona un mínimo de consistencia y coherencia en la formulación de políticas. Cejudo Ramírez & Michel Sahagún (2016) también afirman que se requiere consistencia en las reglas para evitar superposiciones o contradicciones dentro de las ramas. La forma más efectiva y duradera de intervención gubernamental es intervenir en políticas positivas.

Sin embargo, el enfoque tecnocrático tiene su propio conjunto de inconvenientes y el "lado oscuro" de este enfoque ha sido reconocido en la literatura

científica. Estos derivan de no reconocer la complejidad social y cultural actual, la participación/consulta efectiva limitada de la población afectada, la simplificación del contexto político y social y la imposición de soluciones, lo que tiene implicaciones negativas para la aceptabilidad y efectividad de las soluciones. Entre otras críticas, se dice que no puede hacer frente a la complejidad social y cultural de los problemas públicos, lo cual es una crítica común a la gobernanza tecnocrática. Barr (2008) no está de acuerdo con esa interpretación: parece demasiado técnica/operativa y no garantiza ni una forma moral ni sociocultural de interés emergente. Esta falta de atención es probablemente lo que ha hecho que algunos grados de respuesta a un perfil social y contexto sean más movilizables que otros. En la literatura de salud pública, el desdén por los problemas de desperdicio, en los que está involucrada la infraestructura social y económica de una sociedad, puede crear brechas de información para informar una política para abordar las complejidades de la comunidad.

En segundo lugar, el régimen tecnocrático carece de una tradición democrática de participación y consulta. Bravo, 2021 prevé resistencia y no adhesión en las reformas educativas, ya que los maestros están siendo alienados de la elaboración de la política. Tartir y Edjus (2018) confirman esto cuando argumentan que las decisiones de seguridad se toman sin la participación local. Y ese no es el único defecto de esta visión tecnocrática del tapiz de los contextos políticos y sociales dentro de los cuales se hacen las políticas públicas.

En tercer lugar, las políticas tecnocráticas pueden limitarse solo a la eficiencia económica. Este estrechamiento puede oscurecer la dinámica de los problemas públicos y lo que hay detrás de ellos. Pero una respuesta tecnocrática corre el riesgo de ser el enfoque estrecho y a corto plazo de hoy, pasando por alto estratos sociales, económicos y políticos más profundos. Como vemos nuevamente en Kheler y Birchall, la inclinación hacia la tecnocracia puede arrollar otras perspectivas y "conocimientos locales" y contribuir a una política que está mal pensada, o peor aún, injusta (2021).

En cuarto lugar, este orden tecnocrático puede ser una barrera para responder a nuevos desafíos y nuevas realidades. Finalmente, las limitaciones de la opción tecnocrática podrían ser tan profundas que no actúe como tal en la solución de problemas públicos compartidos. Estas limitaciones exponen la necesidad de

incorporar concepciones más amplias e integradoras en el concepto de políticas públicas para la ciencia y la tecnología, entendiendo no solo los aspectos técnico-científicos, sino también otras dimensiones (éticas, sociales y contextuales).

Finalmente, deberíamos esperar que revisar la literatura sobre el enfoque tecnocrático en un plan público haya contribuido a aclarar los principales pros y contras al implementarlo. La experiencia tecnocrática, la objetividad y neutralidad, y la eficiencia y efectividad se presentan como visiones a perseguir. Tales relaciones pueden tener implicaciones significativas para el diseño e implementación de políticas sólidas en muchas áreas de política. Sin embargo, tales limitaciones pueden extenderse a la ausencia o exclusión de la complejidad social y cultural, la escasez de participación en la toma de decisiones y consulta, la sobregeneralización del contexto político y social de respuesta, las actitudes parciales y discriminatorias de respuesta. Estas restricciones pueden entrar en conflicto con el valor normativo, práctico o duradero de las elecciones políticas, particularmente cuando las políticas se formulan y entregan de manera tecnocrática.

En cuanto al vacío teórico, pocos trabajos han escrito sobre cómo un modelo tecnocrático puede condicionar el desarrollo y continuidad de políticas sociales, como la educación. Será interesante para futuras investigaciones investigar más el impacto de las características de la tecnocracia (es decir, grado de experiencia y nivel de efectividad) en el desempeño de las políticas sociales y posiblemente también otras dimensiones, como la participación ciudadana, la inclusión social y la cobertura de necesidades contextuales específicas. Por lo tanto, es necesario continuar el trabajo en estos asuntos y luego limpiar y poner la vocación tecnocrática a trabajar más eficientemente para abordar los problemas sociales, culturales y políticos que permanecen vivos y dejar la huella del tecnócrata en la configuración e implementación de políticas públicas. También podría ser interesante considerar nuevas formas de participación ciudadana y toma de decisiones transparentes en dicho dominio, y también evaluar la viabilidad y durabilidad de las políticas públicas formuladas en estas condiciones y la aplicabilidad de esto en diferentes sectores de actividad.

## Capítulo 2. Metodología

La presente investigación se fundamenta en una metodología cualitativa que busca comprender en profundidad el impacto del enfoque tecnocrático en la sostenibilidad del programa educativo de Jornada Escolar Completa (en adelante, JEC). Se han empleado diversas estrategias para recolectar, sistematizar y analizar la información de manera rigurosa y exhaustiva.

Se seleccionaron cuidadosamente los participantes para las entrevistas semi estructuradas, incluyendo funcionarios del MINEDU quienes estuvieron a cargo del diseño e implementación de la JEC, expertos en políticas educativas, así como directores y miembros de la comunidad educativa de colegios JEC que estuvieron presentes durante los primeros años de ejecución del programa.

Con el objetivo de incorporar una perspectiva territorial diversa, se entrevistó a una directora de un colegio JEC ubicado en Lima (San Borja), representando un entorno urbano con las mejores condiciones posibles dentro del sistema público, y a una directora de un colegio JEC en Loreto (Maynas), correspondiente a una zona rural alejada con limitaciones significativas en infraestructura.

Para contactar a funcionarios y expertos se utilizó la técnica de bola de nieve, lo que facilitó la identificación de una muestra representativa y facilitó la identificación de actores clave en el diseño e implementación del programa.

Tabla 1

Entrevistas a funcionarios del MINEDU encargados de diseñar e implementar la JEC y expertos en las políticas educativas

Entrevistados	Relación con la JEC
Flavio Figallo	Se desempeñó como viceministro de Gestión Pedagógica entre inicios de 2014 y septiembre de 2016. Fue uno de los principales impulsores del modelo JEC y supervisó su implementación a través de la Dirección General de Educación Básica Regular.
Isy Faingold	Director de la Dirección de Educación Secundaria del MINEDU. Fue responsable de la implementación del modelo JEC a nivel nacional y miembro del Grupo de Trabajo encargado de la formulación del JEC.
Manuel Rodríguez	Encargado de elaborar el diseño preliminar del modelo JEC. Luego, de la etapa del diseño, fue coordinador responsable de la implementación del componente pedagógico a nivel nacional.
Ángela Bravo	Se desempeñó como especialista de la Dirección de Educación Secundaria, en específico, fue Coordinadora del área curricular de Educación para el Trabajo del 2014 hasta el 2017. Posteriormente, fue directora de la Educación Secundaria del MINEDU entre abril del 2018 y julio del 2019.
Efraín Rodríguez	Economista que formó parte de la implementación de la JEC. Él estuvo encargado de focalizar la JEC en las escuelas en la Dirección de Educación Secundaria del Minedu.
Ricardo Cuenca	Investigador y experto en políticas educativas. Formó parte del Consejo Nacional de la Educación durante los primeros años de implementación de la JEC. Además, fue ministro de Educación durante la pandemia.
Paola Marius	Fue especialista del Programa Presupuestal 0091 de la Dirección de Educación Secundaria que se encargaba del modelo JEC. Asimismo, se ha especializado en políticas educativas desde el año 2015.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2

Entrevistas a docentes, directores, miembros de la comunidad educativa de los colegios JEC

Entrevistados	Perfil
Walter Mota	Coordinador pedagógico de Matemática del colegio 6052 José María Eguren (UGEL 07 - San Borja). Participó en la implementación del modelo JEC en 2015.
Anónimo	Docente del curso de Inglés en el colegio 0074 Fernando Belaunde Terry (UGEL 06 - Ate). Participó en la implementación del modelo JEC en 2015.
Gina Sucapuca	Fue directora del colegio emblemático 6049 Ricardo Palma (UGEL 07 - San Borja). Participó en la implementación del modelo JEC en 2015.
Lucy Rodríguez	Directora de la I.E. Padre Severino Deshaies (UGEL Maynas, Loreto) entre 2018 y 2019. Anteriormente, participó como monitora del programa JEC en Loreto en 2015.

Fuente: Elaboración propia.

Se realizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas para obtener perspectivas detalladas y experiencias directas sobre la implementación y efectividad del programa JEC. Las entrevistas con funcionarios del MINEDU y expertos en políticas educativas se centraron en el diseño, implementación y evaluación del programa, permitiendo comprender los objetivos, procesos y resultados desde la perspectiva de los responsables de su ejecución. Por otro lado, las entrevistas con los miembros de la comunidad educativa se enfocaron en la experiencia de la implementación del programa en sus colegios específicos.

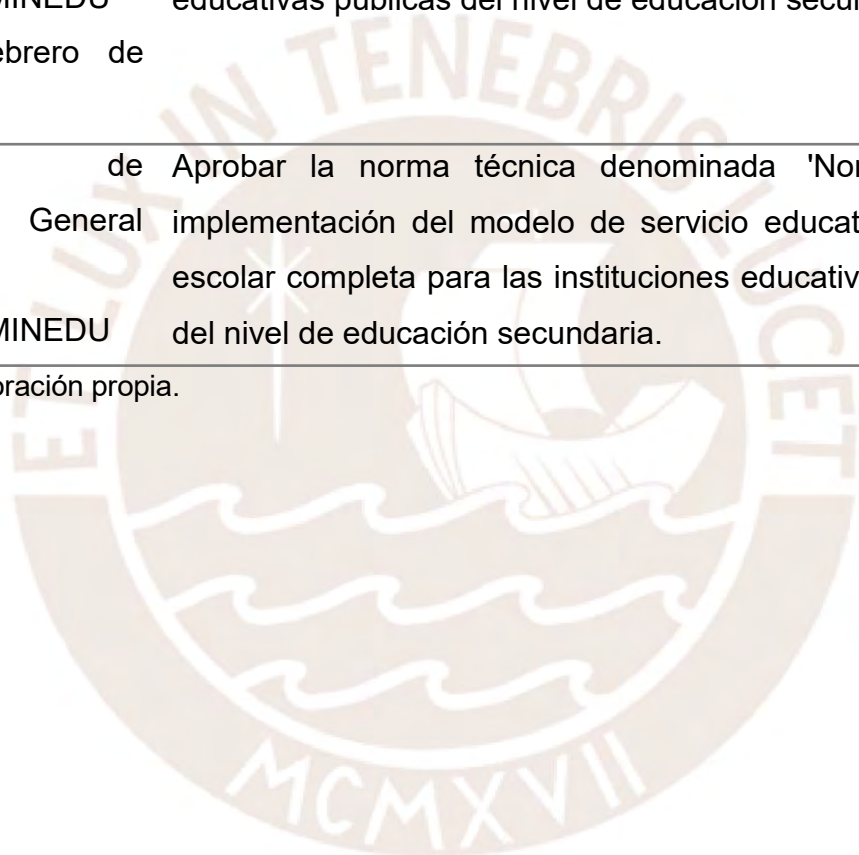
Luego, se llevó a cabo la transcripción completa de las entrevistas para un análisis detallado de los contenidos. Además de las entrevistas, se revisaron normativas y documentos oficiales relacionados con el programa JEC, así como investigaciones previas y fuentes secundarias, para contextualizar y enriquecer el análisis de los datos.

Tabla 3

La normatividad que establece el funcionamiento del programa educativo JEC

Resolución Ministerial N.º 301-2014-MINEDU (Julio del 2014)	Crease el grupo de trabajo encargado de formular el modelo de servicio educativo: Jornada Escolar Completa para las instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria, el plan de implementación y acciones de seguimiento del referido modelo.
Resolución Ministerial N.º 174-2015-MINEDU (27 de febrero de 2015)	Aprobar el plan de implementación del modelo de servicio educativo "Jornada Escolar Completa para las instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria".
Resolución de Secretaría General N.º 008-2015-MINEDU	Aprobar la norma técnica denominada 'Normas para implementación del modelo de servicio educativo jornada escolar completa para las instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria.

Fuente: Elaboración propia.



## Capítulo 3. Agendación y diseño del Programa JEC

### 3.1. Agendación del programa JEC

El grupo responsable de poner en agenda el problema público de la baja calidad de aprendizaje en la educación secundaria en el Perú fue el equipo tecnocrático liderado por Jaime Saavedra. Aunque el problema de los bajos niveles de aprendizaje en la secundaria era conocido por los expertos y la población en general, este nivel educativo estaba desatendido. Había políticas insignias para mejorar la calidad educativa del nivel inicial, primaria y superior, pero no había una intervención estatal que atendiera este grupo de la sociedad (Faingold, 2023). De modo que la educación secundaria era uno de los niveles con menor prioridad de atención, evidenciado por los altos índices de deserción escolar y los bajos niveles de aprendizaje (Saavedra, 2023).

Sin embargo, Jaime Saavedra le dio la prioridad debida. Durante el gobierno de Ollanta Humala, Saavedra fue designado ministro de Educación el 31 de octubre de 2013. En diversas entrevistas, se destaca su liderazgo en abordar de manera urgente los problemas de la educación en el Perú y en movilizar equipos de funcionarios a la acción (Bravo, 2023; Rodríguez, 2023). Saavedra expresaba: “tenemos probablemente un año para hacer todo lo que podemos hacer, hay que hacerlo. Entonces tú veías a la gente muy motivada por ese rol de liderazgo” (Bravo, 2023). Es evidente que la gestión de Saavedra estaba preocupada por atender los problemas de la educación.

Una de las primeras decisiones que tomó fue publicar los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) correspondientes al año 2012. Esta evaluación, llevada a cabo cada tres años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 65 países, reveló que el Perú se encontraba en el último lugar en comprensión lectora, matemáticas y ciencias, destacando así el bajo rendimiento escolar del país (El Comercio, 2013). Saavedra tenía la opción de publicarla o no, y sabía que hacerlo traería críticas contra su gestión, pese a que apenas comenzaban a asumir responsabilidades. Sin embargo, decidió publicarla porque, como comenta en su libro, quiso transparentar la realidad educativa en el Perú (Saavedra, 2023).

Su decisión de publicar los resultados fue una estrategia política para que la

opinión pública fuera consciente, mediante datos concretos, de la urgencia de tomar acción para atender ese problema. Según lo relatado por Saavedra (2023), tras la publicación de estos resultados, la educación acaparó los principales titulares de la prensa peruana, algo poco habitual. La opinión pública comenzó a exigir mejoras en el sistema educativo ante esta contundente evidencia. Gracias a esta decisión, puso en la agenda nacional la necesidad de atender el problema de los bajos niveles de aprendizaje en secundaria. Esto se condice con lo mencionado por Figallo, quien afirmó: "Lo de la prueba PISA es un elemento más, pero no necesariamente el modelo o el motivador principal, sabíamos que eso pasaba, pero era así. Los niveles son tan bajos que las mejoras son urgentes" (Figallo, 2023).

El equipo de Saavedra ya era consciente de la gravedad del problema, así que sus funcionarios más cercanos, apenas comenzada su gestión, le propusieron como solución a los bajos niveles de aprendizaje extender la jornada de estudio (Saavedra, 2023). Durante esos años, hubo una "moda" promovida por el Banco Mundial y el Banco Internacional de Desarrollo que sugería que más horas de clase podrían mejorar los aprendizajes de los adolescentes (Bravo, 2023). Esto no implica una influencia directa de los organismos internacionales en la gestión. De hecho, Figallo (2023) menciona que una de las órdenes de Saavedra era "nada con el Banco Mundial", para evitar el discurso de que, dado que Saavedra era un extrabajador del Banco Mundial, era un títere de los intereses extranjeros.

Ahora bien, la posibilidad de agendar el problema público mencionado también se debe a un contexto sociopolítico favorable. Comenzando con que el gobierno de Ollanta Humala tenía la política de inclusión, por ende, la misión de reducir las brechas sociales. El problema de los bajos niveles de aprendizaje en la secundaria es un problema también de desigualdad. Los niveles de aprendizaje varían si se estudia en un colegio público de un colegio privado, asimismo, depende de la zona geográfica, las zonas rurales presentan menores índices en sus resultados de aprendizaje. Saavedra (2023) lo confirma al mencionar en su último libro que durante su mandato, el gobierno de Humala mostró su compromiso con diversas intervenciones en el ámbito educativo.

El respaldo de otros actores también fue importante. Dargent (2015), señala que partir de aproximadamente la segunda década del nuevo siglo, la educación emergió como un tema central en la agenda, respaldado no solo por los sindicatos de maestros, sino también por grupos empresariales y organismos internacionales.

Esto se evidencia en las reuniones realizadas por la CONFIEP sobre la importancia de la educación para el desarrollo del país (Saavedra, 2023). Asimismo, el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) públicamente respaldó el aumento de horas. En específico, Hamer Villanueva, secretario general del SUTEP, afirmó que la política propuesta por la gestión de Saavedra formaba parte de las propuestas del gremio presentadas a las autoridades educativas. Asimismo, aseguró que no habría oposición ni convocatoria a protestas por parte del SUTEP, ya que esta medida beneficiaba a los estudiantes y contribuía a mejorar la calidad educativa (Andina, 2014). En esta misma línea, Cuenca (2023) menciona que el Consejo Nacional de Educación (CNE), respaldó el aumento de horas, pero con ciertas salvedades. En resumen, el respaldo político y sindical al programa JEC fue sólido, reflejando un consenso generalizado sobre su importancia para mejorar la educación.

Gracias a este contexto favorable y a la voluntad política de la gestión del ministro de Educación Jaime Saavedra, se propuso la creación del programa educativo Jornada Escolar Completa (JEC). Este programa consistía básicamente en el aumento de las horas de estudio en la educación pública con el fin de mejorar las oportunidades de aprendizaje y, así, mejorar los indicadores de resultados de aprendizaje en este nivel. Además, no se proponía simplemente aumentar las horas, sino también mejorar la oferta educativa en cuanto a recursos, infraestructura, gestión y personal adecuado (Faingold, 2023).

En suma, el equipo liderado por Jaime Saavedra puso en agenda el problema de la baja calidad de aprendizaje en la educación secundaria en el Perú, un nivel educativo históricamente desatendido. Como ministro de Educación desde 2013, Saavedra priorizó este problema, destacándose por la publicación de los resultados del PISA 2012, que revelaron el bajo rendimiento escolar del país y movilizaron a la opinión pública a exigir mejoras. Su gestión, apoyada por un contexto sociopolítico favorable y el respaldo de actores clave como el gobierno de Humala y sindicatos, propuso el programa JEC. Este programa no solo aumentaba las horas de estudio, sino que también mejoraba los recursos, infraestructura y gestión educativa para elevar los resultados de aprendizaje

## 3.2. Proceso del diseño del modelo JEC

### 3.2.1. Diseño inicial del Programa JEC

El proceso de elaboración del diseño del modelo de la JEC se desarrolló en un contexto de tiempo limitado. Como se mencionó anteriormente, la iniciativa de intervenir la educación secundaria surgió a finales de 2013 (Saavedra, 2023), y se buscaba implementar el modelo al inicio del año escolar de 2015. Esto implicó que el equipo encargado del diseño y la estrategia de implementación tuviera un período relativamente corto, de un año o menos, para llevar a cabo sus tareas con eficacia.

La elaboración del diseño de la JEC se dividió en dos etapas: la primera, enfocada en la creación del borrador del modelo, y la segunda, en su implementación. El diseño de la JEC se realizó de manera centralizada dentro del MINEDU. Los encargados de esta tarea fueron dos expertos en pedagogía, quienes completaron el diseño en aproximadamente cuatro meses (Rodríguez, 2023). Para su elaboración, se basaron en experiencias previas de pruebas piloto de la JEC, referidas a las experiencias de los colegios emblemáticos desarrolladas en ocho unidades escolares de Lima Metropolitana (Rodríguez, 2023), así como en modelos implementados en países como Chile y Colombia.

Este equipo se encargó de definir el funcionamiento de la JEC en las escuelas, identificando las necesidades de personal, las áreas que recibirían mayor atención durante las horas adicionales y los posibles cambios en la gestión escolar. Su enfoque principal estuvo en los aspectos pedagógicos, buscando mejorar la calidad de la educación. El resultado de este proceso fue la creación de un modelo único a nivel nacional.

Se creó un modelo educativo estandarizado para ser aplicado a nivel nacional en ciertos colegios focalizados. Sin embargo, lo más adecuado hubiera sido realizar ajustes de acuerdo con las realidades locales. Para llevar a cabo estos ajustes, era necesario dialogar con las Direcciones Regionales o Unidades de Gestión Local, pero este ejercicio no se realizó. Como consecuencia, se tuvo un modelo único producto de la centralización del diseño. Rodríguez (2023), quien estuvo a cargo del diseño preliminar, sugiere que un proceso más deliberado habría requerido más tiempo, posiblemente entre uno o dos años, lo que podría haber retrasado el lanzamiento del programa debido a posibles eventos imprevistos.

### 3.2.2. Estrategias de implementación

Una vez establecido el borrador del modelo, se procedió a analizar cómo hacer viable la propuesta mediante la Resolución Ministerial N.º 301-2014-MINEDU, que ordenó la creación de un grupo de trabajo encargado de desarrollar el modelo de servicio educativo JEC para las instituciones educativas públicas del nivel de educación secundaria, así como el plan de implementación y las acciones de seguimiento correspondientes (Ministerio de Educación del Perú, 2014). Este grupo de trabajo involucró a diversas direcciones dentro del MINEDU, las cuales se encargaron de evaluar la viabilidad del proyecto.

La Resolución Ministerial indica que "El referido modelo deberá ser presentado ante el Despacho Ministerial en un plazo máximo de 23 días calendario a partir de la fecha de instalación de dicho Grupo de Trabajo y el plan de implementación en un plazo máximo de 30 días calendario, posteriores a la presentación del modelo". Como se puede observar, los plazos eran sumamente cortos. Un dato importante es que el director de Educación Secundaria señaló que no todas las direcciones del MINEDU consideraban la JEC como una prioridad, e incluso algunas no estaban completamente de acuerdo con el modelo educativo propuesto (Faingold, 2023).

El comité trabajó a partir de una propuesta inicial de diseño. Por ejemplo, el diseño planteaba que los docentes debían reunirse colegiadamente. Hasta ese momento, la jornada laboral de los docentes era de 24 horas, por lo que era necesario ampliarla a 30 horas. Más que un ajuste, se necesitaban encontrar vías para hacer esto posible. El modelo consideraba a otros actores, lo que planteaba la pregunta de cómo contratar a este nuevo personal (Rodríguez, 2023). Básicamente, tenían que hacer posible la concreción de ese modelo educativo en un tiempo muy limitado.

La lógica de los funcionarios era bastante pragmática. Ellos se consideraban hacedores de políticas, tratando de hallar la manera de concretar las políticas diseñadas. Para ello, buscaban cómo llevar a cabo las políticas dentro del marco normativo dado. No querían cambiar el sistema en sí, sino adaptarse rápidamente a lo que había. Así, tenían una política más pragmática en la que, con los limitados recursos públicos disponibles en el momento, se tomaban rutas de acción y se planteaban modelos de servicio educativo con una mirada de progreso universal (Bravo, 2023).

### 3.3. Características de una planificación con enfoque tecnocrático

#### 3.3.1. Tecnocrático

Las políticas del equipo de Jaime Saavedra seguían una ruta claramente tecnocrática. Según Figallo (2023), las decisiones del MINEDU estaban "basadas en evidencia", lo cual era una obsesión del ministro y su equipo. Este enfoque tecnocrático se caracterizaba por una fuerte dependencia en la evidencia empírica para la formulación de políticas. Bravo (2023) también subraya esta orientación, señalando que había una fuerte inclinación hacia políticas basadas en evidencia, marcadas por agendas de gestión, accountability, y modelos de programas inspirados en experiencias de otros países como las promovidas por el Banco Mundial. Este énfasis en un enfoque tecnocrático sugiere que las decisiones políticas estaban dominadas por un afán de eficacia y resultados medibles, dejando poco espacio para consideraciones más cualitativas o contextuales.

Contrario a la percepción de una predominancia de economistas, el grupo encargado de la JEC estaba compuesto por profesionales de diversas disciplinas. Faingold (2023) aclara que, aunque hubo un aumento de economistas en el MINEDU, estos estaban principalmente en el Área de Planeamiento Estratégico. En el equipo pedagógico de la Dirección de Secundaria, predominaban los especialistas en pedagogía, y no los economistas. Figallo (2023) refuerza esta idea al mencionar que había una mezcla de disciplinas, incluyendo geógrafos y estadísticos, y que no hubo una predominancia clara de ninguna disciplina en el diseño del modelo. Rodríguez (2023b) añade que el diseño de la JEC se basó en pilares pedagógicos e infraestructurales desarrollados por especialistas en cada una de estas áreas, lo que resalta la diversidad y especialización de los profesionales involucrados.

Los creadores e implementadores del programa JEC no eran necesariamente expertos en intervenciones educativas. Como señala Bravo (2023), aunque este equipo mostraba gran disposición para realizar cambios en la educación, muchos de sus miembros no eran expertos en políticas públicas o en políticas educativas. Además, dice Bravo (2023), varios de estos profesionales no estaban cerca de la realidad de las escuelas públicas y tampoco estaban informados sobre el funcionamiento interno del sistema educativo. Este entendimiento superficial del entorno escolar podría potencialmente socavar la utilidad de las políticas desarrolladas. Otra debilidad del equipo es que, con más información sobre el

contexto, podrían haber propuesto intervenciones más específicas y eficientes (Bravo, 2023).

### 3.3.2. Centralista

La estructura organizativa del JEC es un caso típico de política centralizada y reforma de arriba hacia abajo. Faingold (2023) menciona que la participación de las UGEL y DRE en la construcción de la propuesta era un aspecto a considerar como una mejora. En su opinión, el diseño estaba sobrecentralizado y podía ser más participativo. Rodríguez (2023), apoyando esta crítica, observa que el diseño no fue validado con las regiones, lo cual hizo que la administración de la diversidad del sistema se convirtiera en un problema. Esta visión centralista, en gran parte rápida y funcional, eclipsó la riqueza de la heterogeneidad nacional que habría podido enriquecer el modelamiento del modelo.

La razón del diseño centralista del JEC es el cumplimiento obligatorio de plazos estrictos. Figallo (2023) apunta que avanzar el proyecto a un ritmo definido era importante para no alargar la fase preparatoria más allá de la implementación. Esta urgencia también fue impulsada políticamente por promesas políticas, como señala Faingold (2023), quien indica que el presidente prometió en 2014 introducir el programa en 2015. Los procesos de contratación, compra y distribución del Estado son engorrosos y demorados, y son propensos a intentos de corrupción que requieren una acción vigilante y rápida dentro de los parámetros de tiempo establecidos.

### 3.3.3. Autoritario

La implementación de la JEC en Perú se realizó sin una consulta adecuada a la comunidad educativa, evidenciándose de dos maneras principales. Primero, no se informó ni se consultó a la comunidad educativa, incluidos padres de familia y profesores, sobre su disposición a adoptar el nuevo modelo. Faingold (2023) señala que las consultas realizadas por el MINEDU fueron más generales y no incluyeron a todos los colegios ni a todos los miembros de la comunidad educativa. En lugar de realizar encuestas específicas, se evaluó la receptividad del modelo solo después de su implementación. Bravo (2023) refuerza esta observación al mencionar que la implementación de la JEC fue muy agresiva, con los colegios enterándose de que

iban a ser focalizados por el MINEDU sin haber tenido la opción de elegir. Esta falta de consulta previa demuestra una política "top-down" que desconsidera las opiniones y necesidades de la comunidad educativa, generando resistencia y problemas en su aceptación y adaptación.

La política de la JEC también trató a los docentes como simples acatadores de órdenes del MINEDU, sin considerar adecuadamente sus circunstancias y necesidades. Un funcionario menciona que, en el caso de los profesores, se esperaba que asumieran la jornada extendida como parte de sus deberes laborales, dado que son trabajadores públicos (Bravo, 2021). Sin embargo, esta extensión de la jornada laboral, que obliga a los docentes a quedarse en la escuela hasta las 3:15 pm, tuvo impactos significativos en sus vidas. Bravo (2021) explica que esta extensión impide a muchos docentes tener un segundo trabajo o los obliga a vivir cerca de la escuela debido a la falta de transporte, lo que añade costos adicionales y limita su flexibilidad. Además, los docentes que solían trabajar hasta la 1:00 pm y almorzar en casa ahora deben presupuestar para un almuerzo adicional y continuar trabajando hasta las 3:00 pm, lo cual suma más cuestionamientos y distanciamiento respecto a la reforma JEC. Esta falta de consideración por las condiciones laborales de los docentes evidencia una implementación insensible y centralista, que no toma en cuenta las realidades cotidianas de los profesores.

#### 3.3.4. Poco Realista

El equipo de Jaime Saavedra mostró un optimismo notable respecto a la implementación de políticas educativas, pero este optimismo no siempre se alineó con la realidad del estado y sus condiciones. Cuenca (2023) argumenta que las políticas pueden ser efectivas cuando están alineadas con las condiciones reales del estado. Sin embargo, en muchos casos, las políticas propuestas no reflejaban estas condiciones. Por ejemplo, el plan de implementar la JEC en todas las escuelas secundarias de Perú para el año 2021 fue extremadamente ambicioso, considerando la enorme brecha de infraestructura existente. Además, Cuenca (2023) menciona que hubo un comienzo muy optimista con iniciativas como la contratación de profesores de inglés, sin prever que la disponibilidad de estos docentes era insuficiente. Este desajuste entre el optimismo del equipo y las condiciones reales evidenció una falta de realismo en la planificación y ejecución de las políticas.

El optimismo del equipo de Saavedra también se vio reflejado en su falta de comprensión de las condiciones sociales de las comunidades a las que dirigían sus políticas. Un ejemplo ilustrativo es la creencia de que en las zonas urbanas no era necesario brindar servicio de alimentación a los estudiantes porque supuestamente vivían cerca de sus hogares. No obstante, como Sucapuca (2023) señala, muchos estudiantes de zonas urbanas como Lima provienen de hogares disfuncionales, lo que dificulta que lleven su almuerzo a la escuela. Además, se realizaron compras de libros de inglés para nivel avanzado para estudiantes de secundaria en colegios públicos, lo cual fue una decisión poco realista. En primer lugar, alcanzar un nivel avanzado de inglés es una meta muy alta para la mayoría de los estudiantes, y en segundo lugar, en zonas rurales donde muchos estudiantes aún no dominan adecuadamente el español, esta política carecía de sentido. Estas decisiones demuestran un desconocimiento significativo de las realidades sociales y educativas de los estudiantes, subrayando el carácter poco realista del optimismo del equipo de Saavedra.

#### 3.4. Resultado del diseño en tres componentes

Como resultado del diseño la JEC sería un nuevo modelo de educación secundaria, con el objetivo de que los estudiantes alcancen las metas educativas esperadas. Para ello, se busca incrementar la jornada escolar a 45 horas semanales, junto con una reforma en la gestión educativa que sea más abierta e inclusiva. Estas iniciativas que propuso la JEC tienen tres componentes: pedagógico, de gestión y de soporte.

##### 3.4.1. Componente pedagógico

El componente pedagógico contempla dos ejes de intervención: uno de acompañamiento al estudiante y otro de apoyo pedagógico a los docentes. El primer eje contempla, en primer lugar, la figura del profesor-tutor, el cual atiende y acompaña al alumno en su desarrollo personal, aprendizajes y desarrollo social comunitario. Se busca un acercamiento del docente al alumno que vaya más allá de lo académico y le sirva como una oportunidad de desarrollo íntegro. En segundo lugar, se busca aplicar estrategias de reforzamiento pedagógico que brinden una atención diferenciada a los alumnos de acuerdo con sus dificultades para alcanzar

los aprendizajes previstos, enfocándose en las áreas de Comunicación, Matemática y Ciencia, Tecnología y Ambiente (CTA). La idea es no esperar a que un alumno repruebe un año para darle el apoyo que necesita, sino que se puedan identificar sus dificultades para el aprendizaje durante el año escolar para atenderlas de la manera más oportuna posible.

### 3.4.2. Componente de gestión

El componente de gestión se refiere a la organización y funcionamiento de la institución educativa. El Minedu la desagrega en procesos, que son “actividades o tareas, relacionadas entre sí, que admiten elementos de entrada, los cuales se administran, regulan o autorregulan bajo modelos de gestión particulares para obtener elementos de salida o resultados esperados” (Minedu, s/f). Así, existen procesos de Desarrollo pedagógico, Dirección y liderazgo y Convivencia y participación. El proceso de desarrollo pedagógico se centra en la actividad educativa como tal e incluye la propuesta pedagógica, la infraestructura, el mobiliario, los recursos, la comunidad de aprendizaje y el monitoreo y acompañamiento pedagógicos. El proceso de dirección y liderazgo se refiere a las acciones de organización, planificación, participación y compromiso de la comunidad escolar. Se busca un liderazgo ejercido por un equipo directivo que oriente a la comunidad educativa. Para ello, el Minedu propuso una estructura organizacional aligerada por un órgano de dirección, encargado de ejercer el liderazgo pedagógico; un órgano pedagógico, encargado de garantizar la efectividad del proceso pedagógico; un órgano de soporte al proceso pedagógico, que sirve de apoyo para los procesos pedagógicos y administrativos (psicólogo, secretaria, mantenimiento, vigilancia); y un órgano de participación, que sirve de espacio de participación, concertación y vigilancia de los actores educativos. Finalmente, está el proceso de convivencia y participación, que consiste en la creación de un entorno escolar seguro, acogedor y colaborativo. Esto mediante el Sistema de Acción Tutorial Integral, que busque la formación académica, personal-familiar y social-comunitaria del estudiante. Dentro de este proceso también se contempla la creación de espacios de participación estudiantil y de familias en cada IIEE.

### 3.4.3. Componente de soporte

El componente de soporte se divide en tres: el fortalecimiento de capacidades de los actores, la implementación de espacios adecuados para el aprendizaje y la adopción de tecnologías de la información para el aprendizaje en todas las áreas curriculares. El fortalecimiento de capacidades contempla programas de capacitación y seguimiento dirigidos a directores y profesores. Todo esto con la finalidad de que ambos puedan conocer mejor el proceso de aprendizaje de los estudiantes de secundaria y adaptar su estilo de enseñanza para garantizar un mayor éxito en su desarrollo personal y académico. La implementación de espacios adecuados se centra en la instalación de aulas funcionales, salas de uso múltiple, salas psicopedagógicas, etc. Estos nuevos recursos debían crear nuevos espacios adecuados a propósitos de aprendizaje específicos. La adopción de tecnologías de la información está enfocada en el uso de computadoras de escritorio, proyectores, y computadoras portátiles con acceso a internet. Las IIEE que adopten estas nuevas tecnologías también deben contar con Coordinadores de Innovación y Soporte Tecnológico.

## 3.5. Puntos clave de la estrategia de implementación

### 3.5.1. Focalización

La implementación de la JEC en Perú comenzó en 2015 con la selección de 1000 colegios, una decisión que se basó en diversos criterios estratégicos y prácticos. Según Figallo (2023), uno de los problemas comunes en este tipo de políticas educativas eran los plazos para hacer avances y el tamaño del cambio. “Si haces una cosa muy bien hecha, pero de muy poco tamaño, de muy poca escala, se cae la probabilidad de que en el siguiente año continúe”. Esto reflejaba la preocupación de que proyectos pequeños y limitados tuvieran menos probabilidades de ser sostenidos por administraciones futuras.

La elección de 1000 colegios buscó alcanzar un equilibrio entre un impacto significativo y la viabilidad de implementación. Figallo (2023) destacó que “cuando mayor es su alcance, las posibilidades de retroceso son menores”, sugiriendo que un programa más amplio podría tener mayor durabilidad política. No obstante, se reconoció que no era factible implementar la JEC en todos los colegios del país de

inmediato. La selección de un número considerable de colegios fue vista como un punto de partida razonable para lograr un impacto significativo sin sobrecargar el sistema educativo.

Otro criterio clave fue la infraestructura existente. Se realizó una tipología de las escuelas secundarias para identificar cuáles estaban en mejores condiciones y cuál era su ubicación territorial. Figallo (2023) mencionó que “había que hacer una tipología, si se quiere, de las escuelas de secundaria, para saber cuáles estaban en mejores condiciones y cuáles no, y había que conocer además cuál era la ubicación en su territorio”. Esta evaluación permitió una distribución más equitativa de los recursos y evitó la concentración en áreas urbanas como Lima, asegurando que el programa tuviera un alcance nacional.

La decisión estratégica de comenzar con 1000 instituciones educativas también consideró la cantidad de alumnos y el posible impacto social del programa. Saavedra (2023) optó por este número significativo de instituciones con el objetivo de consolidar el programa, reducir la probabilidad de que futuros gobiernos lo eliminaran, y beneficiar a una amplia cantidad de personas. En los años siguientes, la cobertura se amplió a 1001 colegios adicionales, incluyendo instituciones en zonas rurales, pero después de 2017, no se implementaron más colegios JEC (Gantu, 2018).

Sin embargo, esta estrategia también conllevó desafíos. La implementación de un programa de tal magnitud en un gran número de colegios podría resultar en dificultades para garantizar una ejecución eficaz en todas las instituciones. Figallo (2023) señaló que “la complejidad y diversidad de los contextos escolares podrían dificultar la estandarización de los procesos y la equidad en la distribución de recursos”. Además, la rapidez en la expansión del programa podría llevar a problemas logísticos, como la falta de personal capacitado o la insuficiencia de recursos materiales en algunas escuelas.

En resumen, la selección de 1000 colegios para la implementación inicial de la JEC en Perú se basó en criterios de tamaño y alcance, infraestructura existente y distribución territorial, con el objetivo de maximizar el impacto y asegurar la continuidad del programa. No obstante, la ambiciosa escala de esta iniciativa también planteó retos significativos en términos de implementación eficaz y equitativa.

### 3.5.2. Alimentación Escolar

La controversia sobre el tema de la alimentación en el diseño del modelo de la JEC surgió debido a la discrepancia entre las recomendaciones iniciales y las decisiones finales. Inicialmente, los pedagogos especialistas contemplaron en el borrador del modelo la inclusión del componente de alimentación, considerando que proporcionar almuerzo era necesario debido a que las horas de estudio se extendían más allá del horario habitual de almuerzo (Rodríguez, M. 2023). Sin embargo, posteriormente, al pasar al equipo encargado de estudiar la viabilidad del proyecto, se decidió no incluir este componente crucial.

La no inclusión del componente alimenticio fue una decisión contraproducente para los beneficiarios del programa JEC. Las horas adicionales del modelo abarcan el horario del almuerzo, pero la responsabilidad de cómo gestionar o abordar esta problemática recaía en cada colegio. Como se sabe, la capacidad de gestión de los colegios varía a nivel nacional, de modo que de que si un colegio no tomaba acción efectiva, el estudiante sería perjudicado. La situación se agrava, como menciona Gantu (2018), en casos de instituciones educativas rurales, donde los estudiantes necesitan caminar largas distancias para llegar a la escuela a tiempo, la falta del componente alimenticio agrava la vulnerabilidad de este sector. Así se evidencia que no se consideraron las muchas y diferentes condiciones sociales de los estudiantes rurales del país.

La decisión de no incluir el componente de alimentación en el programa de la JEC se basó en varias razones, tanto presupuestarias como políticas. En primer lugar, las limitaciones presupuestarias fueron un factor importante, pero no decisivo. Inicialmente, se discutió la posibilidad de ampliar la distribución del programa Qaliwarma a la secundaria. Sin embargo, las respuestas a esta propuesta no fueron positivas y las negociaciones no avanzaron en esa dirección. Además, el MEF mostró reservas, ya que incluir el componente de alimentación aumentaría significativamente el presupuesto destinado al modelo que ya era alto. Asumir la responsabilidad de la alimentación también podría exponer al MINEDU a críticas y escándalos, como los que ya habían surgido con el programa Qaliwarma (Diario Correo, 2013).

Los funcionarios del MINEDU no insistieron más, considerando que los estudiantes en centros urbanos podrían llevar su almuerzo desde casa sin mayores inconvenientes (Figallo, 2023). Además, se decidió que, en lugar de incluir la

alimentación, era más manejable preparar a los colegios para situaciones especiales y vincular el programa con centros de salud para vigilar la salud de los estudiantes.

En resumen, la exclusión del componente de alimentación se debió a desafíos presupuestarios y de gestión, así como a la falta de insistencia por parte del MINEDU. Los funcionarios no eran plenamente conscientes de la importancia del componente de alimentación para el éxito del programa. Esta falta de conciencia y prioridad contribuyó significativamente a la exclusión del componente de alimentación del modelo JEC (Rodríguez, M. 2023).

### 3.5.3. Inclusión de Personal

La contratación del nuevo personal necesario para el modelo de la JEC planteó desafíos significativos debido a la falta de contemplación de estos roles en el Cuadro de Asignación del Personal (CAP). Modificar el CAP requeriría cambios normativos y negociaciones con el Congreso, lo que implicaría un proceso prolongado. Sin embargo, los tomadores de decisiones tenían la urgencia de implementar el modelo lo más pronto posible (Rodríguez, M. 2023).

Ante esta situación, se implementaron soluciones temporales para poner en marcha el modelo sin modificar las estructuras del sector educativo. Una de las medidas adoptadas fue la contratación del personal necesario bajo la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Esta medida permitió cubrir rápidamente los puestos necesarios sin modificar el CAP y evitar los cambios estructurales que requerirían la intervención del Congreso (Faingold, 2023).

Aunque la contratación bajo la modalidad de CAS ofrecía una solución temporal, también planteaba desafíos a largo plazo. El aumento permanente en el presupuesto asignado al CAP debido a la contratación de personal bajo esta modalidad podría generar tensiones presupuestarias en el futuro. Además, la falta de estabilidad laboral para el personal contratado bajo CAS podría afectar la calidad y continuidad de los servicios educativos ofrecidos en el marco de la JEC.

En conclusión, la contratación del nuevo personal para la implementación del modelo JEC mediante la modalidad CAS fue una solución rápida para superar las limitaciones del CAP, pero planteó desafíos a largo plazo en términos de estabilidad laboral y presupuesto. La urgencia por implementar el modelo llevó a tomar esta decisión, pero era importante considerar medidas más sostenibles en el futuro para garantizar la calidad y continuidad del programa.

## Capítulo 4. Impacto del Enfoque Tecnocrático en la Sostenibilidad de la JEC: Problemas de Viabilidad Política, Técnica y Social

El predominio de un enfoque tecnocrático en el diseño e implementación del JEC puso la sostenibilidad de la política como política pública bajo amenaza en términos de viabilidad política, técnica y social. En lugar de basarse en el consenso y el reconocimiento de la diversidad territorial, el JEC fue concebido desde una racionalidad tecnocrática que incorporó cuatro características interrelacionadas: un exceso de tecnicismo para abordar los problemas, administración centralista, operacionalización autoritaria y una idealización de las condiciones del país.

En lugar de que el modelo se fortaleciera con estos componentes, eventualmente debilitaron su capacidad para institucionalizarse, adaptarse y legitimarse con el tiempo. Por lo tanto, los impactos en la viabilidad política (su capacidad para generar apoyo en el sistema político), viabilidad social (referida al grado de apropiación por parte del campo educativo) y viabilidad técnica (relacionada con su calidad operativa en el territorio), que cada una de estas dimensiones aportó, se considerarán por separado, ya que se demostrará que la comprensión tecnocrática no solo restringió la adopción del programa, sino que también impidió que se desarrollara como una política de Estado a largo plazo.

### 4.1. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC

El programa JEC fue diseñada en 2015 como una política a nivel nacional, y es un proyecto pensado y propuesto desde una lógica primordialmente tecnocrática. Esta lógica se basaba en la convicción de que una intervención racional y eficiente (medida a través de parámetros de gestión técnica, estandarización y centralización) aseguraría automáticamente el éxito, sin considerar la legitimidad política, la apropiación social o la flexibilidad operativa. Esto resultó ser un factor clave en la rápida expansión del programa, pero eventualmente se encontró con las limitaciones de la educación peruana. La estructura homogénea y verticalmente apolítica de la JEC tarde o temprano generaría fricciones y tensiones con otros actores dentro del sistema: partidos políticos y legislativos, docentes, directores o comunidades escolares.

Esta sección discute cómo un exceso de tecnocracia afectó la viabilidad del programa a lo largo de tres dimensiones interrelacionadas: política, social y técnica. Políticamente, explora cómo, sin una coalición estratégica, sin consenso dentro del Congreso, sin apoyo de las instituciones, el programa perdió a sus entusiastas con el cambio en el clima político. A nivel social, estudia cómo las determinaciones técnicas, no siempre subordinadas a la lógica, construyeron entre los actores un proceso de rechazo, desconfianza y menor apropiación por parte de los beneficiarios en la escuela como colectivo, como en el caso de la contratación masiva según el régimen CAS.

Finalmente, los límites de una lógica rígida, uniforme y centralista a nivel técnico parecen confirmarse, una que no se adaptó a la heterogeneidad nacional, y que fue insuficiente para resolver problemas sistémicos como la rotación de personal, la contratación tardía o la escasez en regiones rurales. Estos tres niveles de análisis formulan que la naturaleza técnica, en lugar de facilitar, la burocracia inherente al modelo constituyó una barrera para su sostenibilidad y consolidación como política de Estado.

#### 4.1.1. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Política de la JEC

Entre las razones por las que la Jornada Escolar Completa (JEC) no fue políticamente viable es porque era bastante tecnocrática. Desde su formación, la política ha sido concebida como un proyecto esencialmente técnico: formulado por un equipo técnico de alto nivel en el Ministerio de Educación, ponía un énfasis en la eficiencia de la gestión, la uniformidad del proceso, el control por parte del centro. Facilitó un despliegue rápido al principio, pero no se construyó sobre ninguna lógica de acuerdo con los actores en el juego político. En lugar de hacer alianzas con partidos, bloques parlamentarios, gobiernos subnacionales, etc., los promotores del modelo decidieron avanzar sin ninguna interferencia política y planear una expansión masiva del programa, que luego haría difícil contener su retracción posteriormente. Pero esto pasó por alto el hecho de que incluso la política pública más sólida, hablando técnicamente, tenía que ser legitimada y respaldada institucionalmente para que sobreviviera (Cuenca, 2023).

Una consecuencia clara de esta lógica es que no han buscado alterar el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de las escuelas para insertar nuevos

profesionales en el modelo. Esa acción necesitaba pasar por el congreso, pero hasta esta disposición, tal disposición fue eludida empleando maestros bajo el régimen CAS. Esto permitió un despliegue fácil pero también contribuyó a la naturaleza ad-hoc y contingente del programa, propenso a enmiendas administrativas. Como ha señalado Cuenca (2023), una política que intenta funcionar fuera del sistema formal es necesariamente frágil. Su ausencia de institucionalización y la falta de una narrativa política que respalde su relevancia estratégica hicieron que la JEC dependiera solo del apoyo circunstancial del Ejecutivo, sin fundamento dentro del sistema político más amplio.

Estas deficiencias se expusieron cuando hubo un cambio en el ambiente político. La JEC fue levantada desde la presidencia como una de las principales reformas educativas bajo el Gobierno de Ollanta Humala; sin embargo, fue severamente reducida en términos del alcance del programa durante el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Ausente de pactos que lo definieran y partidos coaligados que le aseguraran su permanencia, el modelo comenzó a perder fuerza. Rodríguez, M. (2023) admite que se hizo poco o ningún intento por construir un consenso político duradero y que el programa no tuvo defensores cuando más se necesitaban. A diferencia de otras reformas (la universitaria sí logró reunir apoyo parlamentario), la JEC fue progresivamente abandonada a la discusión pública y a los tomadores de decisiones políticas.

Esta ausencia de apoyo político también se debió a la falta de un plan estratégico para fundamentar el modelo en el Congreso o en los partidos. Gonzales y Veliz (2021) advierte que si bien no hubo oposición formal contra la JEC, no se estableció nada como una forma de colaborar con políticos que no están en contra de la JEC sino más bien indiferentes o escépticos. Entre Líneas Bravo (2023) también enfatiza que si no hay presión pública o si no se articula con esos casos de importancia como la Presidencia del Consejo de Ministros, es muy complicado mantener una política. Por su parte, Faingold (2023) sostiene que la JEC no fracasó por deficiencias técnicas o pandemia, sino porque no tuvo un apoyo político en una realidad de crisis ministeriales y falta de visión compartida. En conjunto, estos testimonios coinciden en que la sobreconfianza técnica, sin consideración política, fue uno de los factores más importantes en su fragilidad. La opción de construir y

poner en marcha la JEC a través de una lógica apolítica, además de hacerla existir institucionalmente, no permitió su consolidación como política de estado.

#### 4.1.2. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Social de la JEC

La aplicación de los tipos de razonamiento tecnocrático utilizados en el despliegue del programa JEC produjo un conjunto de problemas sociales que influyeron directamente en la sostenibilidad y autoridad del proyecto dentro de las comunidades educativas. El programa se implementó con prisa y objetivos funcionales para proporcionar servicios, ignorando la sostenibilidad institucional y el desarrollo de lazos sociales dentro de la comunidad educativa. Un caso paradigmático de esto fue la elección de contratar personal bajo el régimen de CAS, un mecanismo que permitiría la ejecución del programa sin reformar el Sistema de Asignación de Personal (CAP) ni pedir al Congreso la aprobación de reformas estructurales. Esta estrategia permitió la rápida proliferación del modelo, superando los 16,000 empleados CAS para 2021, pero también fue temporal y, por lo tanto, creó altos niveles de inestabilidad laboral y dificultad subsiguiente para que los trabajadores CAS se integraran en la comunidad escolar (Gonzales y Veliz, 2021).

Esta precariedad del empleo tuvo profundas consecuencias sociales. Como estos eran por definición puestos temporales, sin los mismos derechos contractuales que otros trabajadores del sector público, el personal contratado no se vinculó institucionalmente a su lugar de trabajo. Esto tuvo un efecto directo en su motivación, pero también creó tensiones entre las escuelas, ya que sus necesidades de empleo no siempre se satisfacían con la debida diligencia y equidad. Aunque el proceso de integrarlos, como consejeros, coordinadores o administradores, en la comunidad escolar fue apreciado al completarse en muchos casos, su presencia transitoria finalmente socavó esa misma apreciación. Como han señalado varios exfuncionarios, esto fue una solución útil para el funcionamiento operativo, pero estaba claro desde el principio que no era un fin en sí mismo (Rodríguez, M. 2023).

Estas deficiencias mencionadas del sistema se destacaron aún más cuando el Congreso eliminó temporalmente el número CAS, lo que privó al Ministerio de la posibilidad de contratar a este personal. El proceso anterior solo tuvo un éxito parcial, ya que había recursos humanos y de capital, pero no suficientes leyes para implementar los contratos, lo que llevó a un colapso parcial del modelo. El sistema

perdió los servicios de profesionales clave, como psicólogos escolares, aislando e inutilizando servicios vitales en las escuelas. Esto no fue un accidente, sino un diseño cuyo propósito expreso era dejarlo fuera por temor a que generara ruido político (sí, puede que tengas que asumirlo, y sí, puede que haya costos políticos por asumirlo). Como advirtió Cuenca (2023), "la propia organización de la JEC quedó fuera del sistema" y esa desconexión la hizo particularmente expuesta a cualquier cambio político o administrativo.

Este proceso se observó, por ejemplo, en áreas como Arequipa, donde durante enero de 2021, decenas de personal CAS de escuelas con Jornada Escolar Completa fueron despedidos por el Ministerio de Educación. Según el gerente regional de educación, las renovaciones se habían rechazado debido a recortes presupuestarios que impedían el pago de estos servicios a pesar de años de servicio continuo en el sistema. Los trabajadores afectados informaron que no se les dio aviso previo y que estos fueron despidos arbitrarios, lo que provocó protestas y una mayor desconfianza en el programa (Diario Correo, 2021).

Finalmente, como ha señalado Sucapuca (2023), los recursos "eventuales" y no presupuestados utilizados para mantener estos puestos reprodujeron en el programa un estado de inseguridad permanente. Era un presupuesto que, en palabras del funcionario, puede encontrarse hoy pero desaparecer mañana. Pero el hecho es que, cuando el régimen de contratación CAS dejó de ser válidos, la mayoría de esos puestos simplemente desaparecieron y no fueron cubiertos, demostrando que el modelo nunca logró establecerse como una política estructurada del sistema educativo.

En conclusión, estas elecciones técnicas tomadas de acuerdo con criterios de eficiencia y rapidez, no solo evadieron preguntas a corto plazo de rivalidad institucional, sino que también desplazaron las consecuencias al nivel social. La inseguridad del empleo, la alta rotación de personal, el debilitamiento del equipo técnico y la desconfianza creada entre los maestros y actores dentro del sistema escolar son evidencia de cómo un enfoque tecnocrático desprovisto de visión social puede socavar la legitimidad y sostenibilidad de una política pública.

#### 4.1.3. Impacto del Componente Técnico en la Viabilidad Técnica de la JEC

Una de las contradicciones más intrigantes de la Jornada Escolar Completa (JEC) es que fue diseñada a partir de un proceso técnico basado en la eficiencia y la estandarización, y, sin embargo, finalmente socavó su propio potencial técnico. Esta paradoja se percibía claramente en la gestión de personal: los procesos de contratación se realizaban demasiado lentamente, la toma de decisiones estaba demasiado centralizada y un modelo era la norma para todos los distritos nacionales, por lo que no permitía una cobertura territorial real de puestos clave, con brechas funcionales que se hacen evidentes en el funcionamiento diario del modelo.

Se encontró que la promoción de un procedimiento de contratación unificado para el personal CAS, independientemente del contexto geográfico, era uno de los problemas clave que identificaron. A pesar de la necesidad, muchos no tenían a nadie para ocupar el rol de psicólogo, coordinador administrativo o CIST en sus áreas porque el personal no quería conducir tan lejos por un puesto mal remunerado. Esta situación genera una alta tasa de rotación de personal y causa deficiencias en la prestación de atención, ya que el número de personal requerido no se alcanzó en muchas instituciones, que nunca fueron contratadas o que renunciaron constantemente debido a las condiciones laborales (Alcázar, 2016).

Las normas rígidas no podían adaptarse a tales situaciones. Según un entrevistado en Gonzales y Veliz (2021) en San Martín, cuando un profesional CAS dejaba el equipo, el proceso para reemplazarlo era lento y burocrático, resultando en largos períodos en los que el servicio de la institución quedaba desatendido. Las escuelas requerían más libertad para poder acelerar la contratación, pero esto estaba en desacuerdo con el modelo centralizado del programa, reduciendo la capacidad de los niveles territoriales para responder. El problema con el modelo tecnocrático era que se centraba demasiado en la centralización a expensas de la adaptabilidad y, en realidad, facilitaba cuellos de botella administrativos.

Además, el modelo único del Ministerio de Educación no tomaba en cuenta las idiosincrasias de las escuelas/colegios rurales y más pequeños. Como señala Alcázar (2016), el mismo paquete de componentes se utilizó en todas las escuelas JEC independientemente del contexto urbano o rural, lo que tuvo un impacto en su operatividad. La identificación de los perfiles profesionales adecuados en diferentes ubicaciones o la ausencia de suficiente personal preparado para asumir nuevos

roles fueron desafíos que limitaron la aplicación eficiente del modelo. Esta falta de flexibilidad en el diseño del programa no permitió a las UGEL y a las escuelas ajustar el programa a las características de sus contextos y resultó en un desajuste con los requisitos operativos.

A esto se sumaba la capacidad relativamente baja de las UGEL, que están a cargo de gran parte de la contratación. Los miembros del estudio piensan que la mayoría de las UGEL no eran estructuras de apoyo; aunque eran casi equivalentes a un grado de intermediarios, no tenían personal técnico profesional con equipos capacitados para gestionar adecuadamente estas aplicaciones. La falta de capacitación y de equipos informáticos de última generación fue responsable de retrasos en los pagos, cálculos erróneos de puestos y la no racionalización de la carga de trabajo, lo que impactó negativamente en la moral del personal contratado y en la efectividad escolar.

Todos estos límites juntos demuestran cómo un diseño impulsado únicamente por criterios técnicos, cuyas principales directrices eran la estandarización, la centralización y procedimientos inflexibles, llevó a disfuncionalidades en el propio diseño que comprometieron la existencia misma de la tecnología. La incapacidad de adaptarse, la fragilidad en el manejo territorial y la imposición de un modelo único llevaron a cuellos de botella que afectaron la efectividad del modelo. En lugar de aumentar su sostenibilidad, la solución tecnocrática debilitó su capacidad operativa y su adaptabilidad a diferentes entornos locales, demostrando que una concepción errónea de la eficiencia técnica puede ser contraproducente para la efectividad misma de una política educativa.

#### 4.2. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC

Había una clara lógica centralista en el diseño de la JEC. El programa ha sido construido por el Ministerio de Educación sin establecer canales de diálogo y responsabilidad compartida con los subnacionales del sistema educativo. Esta "verticalidad" y jerarquización del "nivel central" en relación con las regiones, UGEL y escuelas limitó seriamente su apropiación política, legitimidad social, y productividad técnica. El modelo, en lugar de crear alianzas en los territorios, concentró el poder

en Lima sobre los aspectos regulatorios y fiscales y confió en que la estandarización estricta podría llevar a resultados ubucuos en el territorio nacional.

Estos tres niveles de viabilidad del programa fueron contrarrestados por esta posición centralista. El MINEDU tampoco logró crear una red política de aliados regionales dispuestos a respaldar la política cuando surgieran problemas o cuando el gobierno cambiara de manos. En el ámbito social, la escasa participación de las comunidades escolares, directores y docentes disminuyó el modelo y ejerció un alto nivel de desafecto y retiro hacia una política que se veía como externa y ajena. Desde un punto de vista técnico, la homogeneidad de las normas y prácticas era tal que no fue posible ajustar el modelo a las variadas realidades locales.

#### 4.2.1. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Política de la JEC

Una de las principales apuestas que perjudicaron la sostenibilidad política de la JEC fue su diseño centralista. Desde su inicio, el modelo fue diseñado y liderado por el Ministerio de Educación (MINEDU) sin un proceso genuino de participación o consulta de los niveles subnacionales del sistema educativo. Fue a través de esta lógica vertical, característica de un modelo tecnocrático, que surgió el deseo de controlar dicho modelo, para hacerlo funcionar lo más rápido posible, pero descuidando la importancia de las alianzas políticas con actores como las DRE y UGEL. Por lo tanto, el programa se implementó sin crear corresponsabilidad o compromiso político en el territorio, lo que impactó su sostenibilidad.

El modelo en sí fue creado enteramente por el MINEDU con muy poca participación de los gobiernos regionales o UGEL. Las políticas y ejes del modelo se establecieron de manera descendente, sin espacios sistemáticos para la discusión con actores subnacionales, como se informó en un documento de evaluación (Alcázar, 2016). Esta falta de consulta significó no solo que había un programa técnico y lo dejó a la interpretación de las autoridades locales, sino que también representó una falta política: no se creó una alianza para asegurar el programa en las regiones. Al no tener participación en el proceso de diseño, los actores regionales nunca asumieron la defensa o sostenibilidad de la JEC como parte de su propia agenda institucional.

Este desafío se exacerbó en la implementación. A nivel escolar, los directores sentían que las UGEL no estaban realmente interesadas en el programa y solo

implementaban lo que decía el MINEDU. Como indicó una evaluación sintetizada por Alcázar (2016), las UGEL eran percibidas como un simple intermediario administrativo, encargado de contratar y distribuir materiales, pero no involucradas en la gestión pedagógica y estratégica del modelo. Esta imagen dio forma a una escena de descoordinación institucional y un sentido de no responsabilidad, donde tanto los gobiernos regionales como las UGEL no se sentían políticamente comprometidos con el éxito del programa.

Uno de los fallos de diseño fue, según el propio Faingold (2023), miembro de los líderes de la JEC, haber excluido a los gobiernos regionales y UGEL desde el principio, una situación que limitó la apropiación del modelo. Este enfoque de no intervención en el territorio tampoco fue irrelevante; a partir de 2019, había regiones donde los componentes del programa apenas se operacionalizaban, pero aún recibían presupuesto asignado para el programa. Como describió Bravo (2023), se realizó un diagnóstico que indicaba que muchas de las escuelas oficialmente insertadas en la JEC no respetaban la jornada extendida ni las condiciones mínimas de trabajo de este modelo. Tal lenta deserción fue una expresión de gran desapego entre el nivel central y el territorio, reforzada por la falta de una red de aliados políticos para defender el programa.

Además, muchos gobiernos regionales no aprobaban el modelo de la JEC, creyendo que su alcance estaba más allá de su jurisdicción y capacidades. Como se informó en relatos documentados por Gonzales y Veliz (2021), existía la creencia de que el MINEDU imponía procesos y mecanismos sin consulta y acuerdo previos. Esto creó algunas tensiones en las instituciones; hubo algunas solicitudes de exclusión de partes del modelo. Las delegaciones de autoridad también cuestionaron la manera en que el Ministerio comunicaba directrices hacia una cadena terminológica, como si estuviera "cosiendo en línea recta desde Lima hacia cada escuela", visión descrita por las autoridades regionales como una "ficción burocrática" que no comprende la complejidad real del sistema educativo en los territorios.

En resumen, el diseño y la gestión centralista de la JEC incluyeron la omisión de las DRE y UGEL, que eran responsables junto con la gestión de la JEC, y esto afectó su aceptabilidad política fuera del MINEDU. Resolver el problema de la falta de articulación a nivel institucional fue una de las razones por las que el modelo no

produjo defensores regionales que pudieran mantenerlo durante crisis, cambios presupuestarios o cuando el gobierno cambiaba. Lo que no tuvo éxito políticamente, sin embargo, no fue el mensaje pedagógico, sino el hecho de que no había aliados ni raíces territoriales para asegurar que el ímpetu del poder central trascendiera su período inicial.

#### 4.2.2. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Social de la JEC

Otro efecto importante del diagnóstico, centralmente mandatado bajo el plan impuesto por la JEC, fue separar la propuesta de la comunidad educativa. Aunque se intentaba mejorar los entornos de aprendizaje mediante jornadas escolares más largas, el programa no siguió un enfoque participativo con aquellos que trabajan en educación a nivel regional y local. Esta exclusión limitó la apropiación social de la política y su legitimidad en las escuelas y comunidades.

Por diseño, fue implementado de arriba hacia abajo por el Ministerio de Educación (MINEDU), con poca participación de las DREs y UGELs. Durante los años iniciales del Programa, como describe Alcázar (2016), las principales decisiones del programa y los ejes del modelo fueron establecidos por MINEDU, con poca consideración por los actores subnacionales del sistema educativo. Esta falta de desarrollo no solo fue política o institucional, sino también social, ya que la ausencia de consulta y corresponsabilidad llevó a la creación de un sentimiento de que el programa constituía una intervención externa, distante de la vida diaria de las escuelas.

En estos términos, las UGELs fueron esencialmente relegadas a realizar tareas administrativas, lo que las hizo no estar realmente involucradas en los aspectos pedagógicos o estratégicos del modelo. Sin embargo, desde el punto de vista del director de la escuela, esta circunstancia se interpretó como desinterés o abandono por parte de la instancia media. Alcázar (2016) también recoge testimonios que expresan que las UGELs veían el programa como una responsabilidad exclusivamente de MINEDU, lo que distanciaba a las escuelas de los niveles intermedios de gestión. La división/separación que estaba ocurriendo dificultaba resolver problemas prácticos, y aún más aplicar el programa en relación con las condiciones concretas de cada uno de los territorios.

La falta de compromiso afectó las operaciones del programa de manera tangible. A partir de 2019, no todos los elementos de la JEC estaban operando en

todas las áreas, aunque los fondos asignados seguían siendo pagados. Bravo (2023) define esto como desarticulación, donde los gobiernos locales se habían retirado del programa mientras el Ministerio seguía asignando recursos. Desde la perspectiva de las escuelas, la situación se tomó como evidencia de que la gestión había fallado y no había una verdadera responsabilidad compartida. En consecuencia, muchas organizaciones llegaron a dudar del valor o importancia de la política.

Al final, la viabilidad política e institucional del programa y la aceptación social en los territorios se han visto debilitadas por el enfoque centralista. La ausencia de DRE y UGEL en el proceso de toma de decisiones llevó a ver el modelo como externo e impuesto, sin relación con las dinámicas locales. Esta pérdida de conexión hizo que el programa no fuera percibido por las comunidades educativas como una política que venía de ellas, produciendo una escasa posibilidad de aceptación y sostenibilidad social.

#### 4.2.3. Impacto del Componente Centralista en la Viabilidad Técnica de la JEC

El modelo JEC fue diseñado desde una perspectiva centralista, tratando de imponer el mismo modelo pedagógico e institucional en todo el país y colocándolo bajo el control de los gobiernos distritales. Esta elección, establecida por el Ministerio de Educación, había sido guiada por una lógica de gestión formal/estructural que privilegiaba la estandarización de procesos, y no consideraba adecuadamente la diversidad territorial y el factor de condición específica de las regiones (Alcázar, 2016).

En la práctica, esta homogeneización no funcionó, en gran medida debido a la enorme variación en infraestructura, personal, tamaño, tipo y ubicación de las instituciones educativas en el país. El modelo parece haber sido concebido con el enfoque en grandes escuelas y con capacidad protegida para poder asegurar una jornada escolar extendida, mientras que la gran mayoría de las escuelas que atienden tanto a áreas rurales como urbanas marginales no tenían las condiciones más elementales para implementarlo (Alcázar, 2016). Otras sufrían graves déficits de espacio: muy pocas aulas, muy pocos comedores, muy pocas oficinas para administradores, muy pocos espacios para talleres curriculares. Esto, en muchos casos, significó que la implementación del programa no se realizara completamente o no fuera técnicamente posible.

Además, en lugares donde era posible alargar el tiempo escolar, el material didáctico y de enseñanza no siempre estaba disponible. En algunas escuelas, el apoyo pedagógico no se ofrecía para todas las áreas del currículo, y solo para algunas, como el aula de inglés, convirtiéndose en una implementación tan baja en comparación con los estándares de un modelo propuesto (Alcázar, 2016).

Esta brecha entre la solución técnica perfecta y cómo podría desarrollarse se hizo aún más evidente cuando se llevó a áreas rurales. Mientras el Ministerio proponía para estas áreas un reajuste de estrategia especial, no ajustó la lógica urbana del modelo para las condiciones rurales y los problemas escolares de este segmento. Estos siguen trabajando con grandes limitaciones como la ausencia de agua potable y electricidad o conectividad a Internet, en caso de que no hubiera un modelo que pudiera tener en cuenta este cambio basado en el contexto (Alcázar, 2016).

También hubo problemas técnicos en el extremo escolar. En informes similares a los de Gantu (2019), algunos informantes mencionaron que el modelo se aplicó sin un diagnóstico o condiciones mínimas, lo que se convirtió en una causa de frustración, sobrecarga de trabajo y desmotivación. En general, se percibió como una política impuesta desde arriba sin ningún margen de discusión o espacio para la localización.

Desde el punto de vista de la viabilidad técnica, era perceptible que la efectividad de una política pública no se define ni por cómo está diseñada, sino por cómo es capaz de adaptarse, articularse y ejecutarse de manera táctica, en escalas intermedias y locales, en apoyo real. En el caso del JEC, la lógica centralista realmente restringió esa flexibilidad. En lugar de asumir un papel articulador o instructivo, las UGELs se limitaron a su administración, convirtiéndose en meros comunicadores de una burocracia enviada desde arriba. Esto llevó a la rigidez en la operación, la falta de una respuesta inmediata y la fragmentación del modelo, alejándolo de la práctica diaria de las escuelas (Alcázar, 2016).

En conclusión, la decisión de un modelo único, basado en Lima, tuvo efectos negativos en la capacidad del programa para adaptarse técnicamente a la heterogeneidad del sistema educativo. Al ignorar las especificidades institucionales de los diversos territorios, el modelo no se adaptó muy bien en términos de su operacionalización, ya que se forjaron vínculos poco sólidos con los actores locales.

En lugar de consolidar su eficacia, la estandarización de hecho dejó al descubierto las vulnerabilidades del enfoque tecnocrático en el contexto de la verdadera diversidad del país.

#### 4.3. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC

La JEC obedecía a una lógica de imposición vertical que determinaba el diseño y ejecución de la intervención, y no había abierto, de manera efectiva, los espacios para el diálogo con los actores educativos involucrados. Su autoritarismo, en lugar de asegurar eficiencia, creó oposición y con ello ineficiencia. La falta de participación en la discusión y de alcanzar acuerdos con los miembros de la profesión docente y sus sindicatos, respaldados por los directores de las escuelas y los padres de los niños a su cargo, creó una situación en la que no solo no había una base política para el programa, sino que la programación fue despojada de su legitimidad social, y socavó incluso su viabilidad técnica.

El modelo fue percibido como una política impuesta, que llegó a las escuelas desde Lima, sin razón, sin materiales, sin apoyo, y sin la opción de adaptación, lo que rompió el vínculo sobre quién diseñó lo que se debía hacer para aplicarlo. La JEC no constituyó un proyecto de consenso o participación, sino un proyecto relativamente autoritario de educación, implementado por decreto ministerial. Esta lógica terminó resultando en consecuencias perversas en tres frentes: políticamente, socavó alianzas y animó movilizaciones de los sindicatos; sociológicamente, deslegitimó la política entre los propios docentes al destruir su autonomía y su lugar en ella; técnicamente, impidió que los errores de implementación se corrigieran a tiempo, con los bucles de retroalimentación desde el campo marchitándose. En las secciones que siguen, veremos cómo esta actitud de gobernanza vertical, que buscaba el control en lugar del diálogo, finalmente socavó los mismos fundamentos de la sostenibilidad del programa y lo hizo vulnerable a la insatisfacción institucional, la alienación comunitaria y la inflexibilidad operativa.

##### 4.3.1. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Política de la JEC

Otra razón para el declive en la aceptabilidad política de JEC fue la manera vertical en que el sistema fue planificado y ejecutado. Desde el principio, el diseño se implementó sin espacio para la consulta o el diálogo con los principales actores

del sistema educativo como maestros, directores, sindicatos o padres. En lugar de ser co-construido, el JEC fue diseñado e implementado como una directiva impuesta desde el Ministerio de Educación, lo que resultó en resistencia y desconfianza a múltiples niveles en todo el territorio. Este sentido de imposición disminuyó el apoyo (tanto en el ámbito político para el programa como en el área de gobernanza).

En diferentes testimonios y análisis, parece que la aplicación del JEC fue percibida como una orden, no como una propuesta de acuerdo. En algunas escuelas, la noticia de que serían parte del programa llegó de repente, sin ninguna explicación ni con directores, ni maestros. Se vio como una directiva enviada desde el nivel central que debía ejecutarse sin hacer preguntas. Este método fue percibido con incomodidad, porque no era un refugio de mejora pedagógica hecho sobre el trabajo colectivo, sino una imposición desde el exterior que transformó la jornada laboral, indiferente a sus condiciones reales (Gonzales y Veliz, 2021).

También faltó coordinación territorial y fue uno de los orígenes del frágil anclaje político del modelo. La política, en lugar de ser difundida a través de canales institucionales (direcciones regionales o UGELs), fue transmitida y actuada directamente por el MINEDU a nivel del Ministerio, socavando efectivamente los niveles intermedios de gestión, y dejando el modelo sin respaldo local (Gonzales y Veliz, 2021). Las alianzas estratégicas que podrían haber asegurado la continuidad incluso frente a críticas u otros conflictos se dejaron de lado al no involucrar a actores locales en la toma de decisiones.

En la investigación cualitativa de Gantu (2018), comenta que los testimonios de los maestros transmiten un fuerte sentimiento de resentimiento por la forma en que se impuso el JEC. Se observa que el programa se implementó como una política de arriba hacia abajo, sin un diagnóstico previo o análisis de la situación real de las escuelas. Esto creó descontento en las comunidades educativas, particularmente en áreas rurales, ya que las oportunidades para responder a los requisitos del nuevo modelo estaban restringidas. No solo se trataba de sentirse ignorados, sino también de tener que obedecer una serie de órdenes que no fueron diseñadas ni explicadas adecuadamente .

Este sentido de imposición también se expresó en situaciones de protesta. La reformulación del modelo JEC, particularmente en términos de comidas escolares, fue un punto de la huelga nacional de maestros en 2017. Se observaron bloqueos de

carreteras, movilizaciones y enfrentamientos con la policía en regiones como Cusco, Ayacucho y Puno. Estos fueron la culminación de una ira latente con una política unilateral y sin apoyo, que no había sido consultada y se convirtió en un campo de lucha (Defensoría del Pueblo, 2017).

En este contexto, estos factores refuerzan el argumento de que la naturaleza autoritaria del JEC, basada en decisiones de arriba hacia abajo, ausencia de consulta, falta de coordinación territorial y débil comunicación, socavaron su sostenibilidad política. La ausencia de alianzas con actores relevantes involucrados en la educación, y la sensación de que el modelo estaba siendo impuesto, creó resistencia que, con el paso del tiempo, terminó disminuyendo su apoyo institucional y social. En un sistema caracterizado por la fragmentación política y cambios aparentemente continuos en su gestión, la falta de legitimidad y la falta de defensores en una política pueden ser difíciles de mantener.

#### 4.3.2. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Social de la JEC

Uno de los principales efectos sociales de la forma en que se introdujo la Jornada Escolar Completa (JEC) fue el descontento a largo plazo del personal docente. Los profesores se sintieron desautorizados por el proceso de organización y planificación y perdieron mucha autonomía profesional. Esta exclusión no solo disminuyó su motivación para participar en la reforma, sino que también implicó costos sociales de la reforma, con la comunidad educativa adoptando la reforma de manera más limitada y, por lo tanto, su supervivencia.

La JEC desde el principio impuso cambios profundos en el aula, pero sin la participación directa del docente. De repente, muchos se enfrentaron a nuevas reglas, contenidos predeterminados, y sistemas de monitoreo que limitaban sus opciones dentro del aula. Se encuestó a los profesores y la mayoría mostró que sentían que el Ministerio de Educación les había quitado su autoridad sobre las experiencias de enseñanza y aprendizaje, dado el derecho al juicio pedagógico que sentían que ejercían típicamente en el trabajo diario (IPSOS, 2015). Este sentido de ser forzados llevó a una falta gradual de motivación y a un debilitamiento de la orientación laboral.

El descontento también se informó en el estudio cualitativo de Alcazar (2016) que indicaron que muchos profesores encontraron que los materiales estaban

demasiado estructurados e inapropiados para las necesidades culturales y académicas de sus alumnos. En relación con la planificación de clases, algunos de ellos expresaron sus preocupaciones debido a la estrechez de las sesiones diseñadas y al hecho de que no se ajustaban a las verdaderas necesidades de sus situaciones escolares. Esto provocó un sentido de sustitución simbólica, no solo a través de la imposición del uso de cuadernos de trabajo, sino por la imposibilidad de intervenir pedagógicamente para mejorar el proceso educativo

A esto se sumaron mecanismos de control que reforzaron la sensación de estar bajo escrutinio y presión permanentes. De hecho, cualquier otra cosa a nivel de secundaria era poco clara y los profesores, sin embargo, sentían que estaban siendo microgestionados y juzgados por estándares en los que no participaron para decidir. Esto se volvió más serio con ejercicios como visitas no anunciadas, el «semáforo escolar» y otros mecanismos que, en lugar de generar un progreso real, producían una simple simulación de rendimiento. Algunos instructores incluso modificaron sus cursos para impresionar a los evaluadores en ese momento, pero luego no reflejaron ganancias reales de aprendizaje para los estudiantes (Bravo, 2021). Lejos de fortalecer la reforma, estas prácticas terminaron despojándola de cualquier contenido real y socavando la determinación de quienes debían llevarla a cabo.

La disminución de la motivación también se asoció con atribuciones de que las decisiones eran arbitrarias. A los ojos de muchos de estos profesores, las cosas más pequeñas se cambiarían y no se discutirían, reflejando la imagen de que el Ministerio era un centralizador de la instrucción que emitía dictados. Esta lógica burocrática hizo que muchas personas sintieran que el programa era menos una política co-construida y más una imposición vertical.

La brecha entre el programa y sus implementadores se hizo cada vez más visible en las encuestas a profesores (Bravo, 2021). Una gran proporción de ellos afirmó no sentir que los propósitos de la reforma tuvieran algo que ver con ellos e incluso leyeron las modificaciones como un esfuerzo por deslegitimar su trabajo y reducir su autonomía. Este no reconocimiento expuso una brecha profunda en los elementos que permiten que una política pública se vuelva socialmente apropiable: si los agentes de cambio en la primera línea no sienten que son parte del cambio, ese programa pierde gran parte de su legitimidad en su implementación en las escuelas.

En conclusión, la imposición de la JEC que se implementó generó una ruptura en el vínculo que unía a los profesores y al sistema educativo. Esta política ya no se veía como una mejora del sistema, sino más bien como un arma de control profesional, una que actuaba para restringir su poder, para imponerles madurez sin buscar su consejo y para crear mecanismos de control que parecían ser punitivos. Esta brecha entre la coherencia técnica y las experiencias cotidianas del personal docente terminó socavando la legitimidad del programa, ya que sin un sentido de propiedad o legitimidad, ningún programa puede sobrevivir.

#### 4.3.3. Impacto del Componente Autoritario en la Viabilidad Técnica de la JEC

El modelo JEC tenía el problema de haber sido aplicado de manera autoritaria y de arriba hacia abajo, sin generar una retroalimentación adecuada con la comunidad educativa. Esta ausencia de escucha atenta y actuación en el campo impidió la identificación oportuna de errores operativos y pedagógicos en la conducción de la intervención, reflejándose en la eficiencia técnica del programa.

A diferencia de las políticas públicas que implican participación y pueden adaptarse localmente, el JEC siguió una lógica de diseño fijo decidida desde el centro, sin dejar libertad de movimiento a las escuelas ni al nivel regional. Bravo (2023), explica que esta verticalidad era tan inflexible que cualquier accidente o interrupción lo ponía en riesgo. El diseño del modelo no preveía responder a la experiencia o retroalimentación de manera que la estructuración del modelo se adaptara a las condiciones divergentes específicas del país. Y como sucedió, la escasez de conocimiento institucional se sabía que necesariamente afectaría la viabilidad técnica del diseño.

En comunidades donde la infraestructura no estaba presente, donde los maestros no estaban disponibles, o donde la conectividad tecnológica era deficiente, las escuelas no tenían forma de adaptar formalmente el modelo para enfrentar las realidades que encontraban allí. Sin canales claros para informar limitaciones o pedir soporte técnico, muchas instituciones finalmente recurrieron a resolverlas por su cuenta. La mayoría de estas soluciones, aunque creativas, seguían siendo ad hoc, delicadas o difíciles de mantener.

Tal regimentación también era evidente en el contacto con los maestros. Las quejas de varios maestros entrevistados y encuestados eran que no podían adaptar

los materiales de enseñanza, ni modificar los horarios, ni realizar los cambios curriculares que consideraban apropiados dado su entorno. Esto tuvo un impacto en la agencia, pero también dañó la relación pedagógica, ya que los maestros sentían que conocían mejor a sus estudiantes pero no podían usar su juicio profesional debido a las restricciones del modelo (Bravo, 2021). Si no está sujeta al control de su elenco, una política educativa se vuelve inviable. En lugar de trabajar con un supervisor cuyo papel era apoyar el aprendizaje institucional, las visitas de supervisión se veían como herramientas de control y castigo. Las visitas técnicas creaban presión y simulación, no mejora, desplazando el propósito pedagógico de la política.

Esta “paradoja” de centralizar el control y la estandarización, en lugar de promover la construcción social y la adaptación local, solo contribuyó a ampliar el abismo entre las normas del programa y su implementación. En un país tan diverso como Perú, una política educativa establecida sin mecanismos que permitan dialogar entre los centros y la cima, probablemente se vuelva rígida y descontextualizada.

El JEC fue construido y lanzado sin una discusión duradera con los territorios. El modelo incluso se introdujo gradualmente en operaciones más fluidas, como por ejemplo, según Bravo (2023), más gracias a la dedicación de los actores locales que a la flexibilidad del propio modelo. El éxito del programa, tal como fue, dependía más del azar que de ser una característica del diseño.

En conclusión, la naturaleza autoritaria del modelo y la ausencia de espacios formalizados de retroalimentación significaron que el JEC no podía ser “adaptativo sobre la marcha”, aprendiendo del uso y mejorando con el tiempo. Esta inflexibilidad técnica, derivada de una operación vertical, resultó ser perjudicial para su sostenibilidad técnica.

#### 4.4. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Política, Social y Técnica de la JEC

Una de las características más controvertidas, pero importantes, de la vulnerabilidad de la JEC (Jornada Escolar Completa) fue la forma en que se formuló y promulgó. Además, y a pesar de sus desmesuradas ambiciones, se llevó a cabo con una lógica política excesivamente optimista que fue sorda a los obstáculos

institucionales del Estado y a la abrumadora heterogeneidad territorial del país. Este espacio entre lo deseado y lo realmente factible tuvo efectos inmediatos en la viabilidad del modelo en todas sus dimensiones, limitó la capacidad de respuesta técnica, dañó la legitimidad social e interfirió en la ampliación de un amplio consenso político.

Pero más allá de esa falta de voluntad, el modelo presentaba una creencia poco realista en la capacidad del sistema educativo para actuar desde dentro, por lo que siempre hubo una brecha entre lo que el discurso institucional afirma que son las escuelas y lo que realmente son. Este mapeo desmaterializado, desocializado y desterritorializado no solo despertó frustración y resistencias entre los educadores y políticos, sino que también reinstauró las desigualdades que el programa pretendía combatir. Desde la falta en la provisión de servicios fundamentales (como los almuerzos escolares) y la construcción y establecimiento de metas muy generales en regiones rurales, que existen solo en papel, llegamos a la ausencia de coherencia territorial que se ha convertido en una barrera para el funcionamiento del modelo que finalmente se desarrolló.

A lo largo de los próximos subcapítulos, examinaré cómo esta falta de realismo afectó la viabilidad del programa en tres dimensiones interrelacionadas: por un lado, al no lograr construir alianzas políticas en aquellos territorios que más lo requerían; por otro, al generar rechazos entre comunidades que no se sintieron tomadas en cuenta; y, finalmente, al socavar su propia capacidad técnica, comprometiéndose más de lo que podía realizar.

#### 4.4.1. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Política de la JEC

El diseño del programa en sí se basó en suposiciones excesivamente homogeneizadas sobre la capacidad de las escuelas para transformar sus condiciones concretas para responder a un modelo pedagógico que se intensificaba; no prestó suficiente atención a las realidades sociales, culturales, geográficas y económicas que caracterizan a muchas áreas rurales de Perú. Esta planificación poco realista no permitió un consenso y un apoyo político continuo en países más dependientes de políticas públicas diferenciadas, frenando la viabilidad política del modelo.

En lugar de una implementación flexible y situada, el modelo JEC fue creado bajo una lógica mayormente urbana. Como se destacó previamente en la evaluación Alcázar (2016), este modelo fue hecho para instituciones con las características usualmente encontradas en el contexto de grandes ciudades, pero también para entornos escolares rurales y, sin embargo, no se diseñaron estrategias específicas para estos contextos. Esto causó alienación y oposición en comunidades enfrentadas a circunstancias logísticas, culturales y económicas completamente diferentes. Las familias y los maestros en la población rural no se veían a sí mismos como un componente de las cláusulas del programa, generando los no simpatizantes del modelo. Según Efraín Rodríguez (2023), desde el principio hubo descontento en muchas de las escuelas incluidas en la JEC sin ninguna consulta previa, lo que ha creado resistencia. Este rechazo temprano, particularmente en regiones periféricas y rurales, ha influido en la legitimidad política del programa desde su implementación, que había sido una imposición sin diagnóstico territorial y sin participación de las comunidades educativas. En un contexto democrático, tal inducción, distorsionada o no, no puede llevarse a cabo sin diálogo y adaptación mutua, y en consecuencia termina siendo una fuente de malestar operativo y socava el apoyo social que las políticas públicas deben disfrutar para perdurar.

Este sentido de imposición que carece de relevancia para el contexto local fue especialmente evidente en áreas rurales, como lo señala Gantu (2018), quien reúne testimonios de maestros descontentos con políticas que ignoran las condiciones reales de los territorios. Estos testimonios argumentaron que el programa JEC se experimentó como un 'orden impuesto' que no tuvo en cuenta la condición social, económica y cultural de los estudiantes. Hubo una desconexión de esta naturaleza en la capacidad técnica para implementar que no solo llevó a una mala calidad de implementación sino que también diluyó cualquier compromiso y apropiación del programa por parte de los actores educativos locales. Una política pública que no puede adaptarse a las personas a las que está destinada a ayudar es poco probable que pueda construir una base política para sostenerla.

De esta manera, la estructuración poco realista de la JEC, al no involucrar un sentido profundo en el territorio, hizo que la población más pobre no pudiera ser un aliado político del programa. En lugar de fomentar un amplio apoyo ciudadano y multisectorial, el modelo obtuvo una base de apoyo más estrecha y a menudo

centrada en lo urbano. Estas nunca fueron áreas que resultaron apoyar el programa cuando se llevaron a cabo transiciones políticas o transiciones para discutir la continuidad del programa; nunca sintieron que era suyo.

En general, la característica poco realista de la JEC, especialmente al intentar poner un modelo urbano en un entorno rural, fue altamente perjudicial para su aceptación política. Al no incluir los territorios más necesitados, las brechas territoriales se ampliaron aún más y se perdió la posibilidad de un apoyo político amplio y duradero para consolidar los programas como parte de una política educativa a largo plazo.

#### 4.4.2. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Social de la JEC

La viabilidad social de la JEC estaba seriamente en duda si no lograba ser realista incluso en términos de una necesidad básica como las comidas escolares. Diseñando un horario que se extendía bien entrada la tarde, sin garantía de una suficiente comida, el programa se negaba a reconocer el tejido socioeconómico de las zonas más pobres. La omisión tuvo el efecto no solo de estudiantes, padres y maestros descontentos, sino de la erosión de ese apoyo comunitario crítico que la política necesitaría para continuar a mediano y largo plazo.

Motta (2023), maestro de colegio JEC, enfatiza que el principal desafío encontrado fueron los almuerzos. En algunos casos, los estudiantes parecían desnutridos y esto se agravaba por la duración de la jornada escolar. Comidas improvisadas en aulas o pasillos sin lugar para comer aumentaban la incomodidad y dificultaban la atención en las clases de la tarde. En opinión de Motta, esta ausencia de buena comida era un obstáculo físico para el aprendizaje, porque "si un estudiante tiene un almuerzo pésimo, ¿qué tipo de logro educativo esperas?" Esta declaración dicta la conexión entre comida, enfoque y logro escolar. Esta rigurosidad se corrobora aún más con evidencia institucional. La comida fue mencionada espontáneamente en todas las regiones como un tema principal (Ipsos, 2015). La comunidad esperaba que, como un paquete con la JEC, también llegara un programa alimentario como Qali Warma. Estas eran expectativas que no pudo cumplir y llevaron a la decepción y confusión. Las familias se vieron obligadas a improvisar con quioscos escolares, loncheras o enviar a los estudiantes a casa. Y esta solución improvisada no solo carecía de estándares nutricionales, sino que

también producía inequidades. La falla fue más grave en los detalles de ingeniería. No hubo un diagnóstico médico-nutricional previo y no había un espacio adecuado para almorzar en la escuela. El informe de Ipsos (2015) afirma que solo algunas escuelas en Lima realmente tenían un comedor, mientras que otras parecían improvisadas en aulas funcionales, pero cortar espacios de esta manera generaba sentimientos incómodos y cuestionamientos en la comunidad. Su efecto en la sostenibilidad social fue significativo: los padres comenzaron a cuestionar el modelo, y algunos se preocuparon de que si no se proporcionaban comidas, el programa ni siquiera continuaría. El ingrediente alimentario no era accesorio; era central: sin él, el compromiso pedagógico de la JEC simplemente se transfería a clases que no tenían sentido para los jóvenes que tenían hambre.

Esta crisis también fue cubierta por los medios locales. En áreas como Arequipa o Cajamarca, hubo informes de estudiantes que regresaban a casa durante el recreo para almorzar o que tenían que conformarse con loncheras de mala calidad, lo que interrumpía su rutina de estudio y creaba brechas entre escuelas con o sin suficientes recursos alimentarios. Posteriormente, el Ministerio de Educación reconoció estas deficiencias y, en diciembre de 2019, una resolución invalidó el modelo JEC, después de una revisión de los menús infantiles y "deficiencias" señaladas por maestros y comunidades. Pero este cambio llegó años demasiado tarde, después de que el daño ya estaba hecho.

En resumen, el diseño inviable de la escuela JEC, alargar la jornada escolar sin alimentar a los niños o invertir en su infraestructura, creó un deseo de muerte social desde el principio. Desprovista de un bloque de construcción tan elemental, la política se divorció de sus clientes más vulnerables. La comida no es algo que deba añadirse, sino una condición necesaria para cualquier tipo de programa escolar integral. Al resistirse a ello, la JEC se separó socialmente y debilitó su potencial para sostenerse.

#### 4.4.3. Impacto del Componente Poco Realista en la Viabilidad Técnica de la JEC

La viabilidad técnica de la Jornada Escolar Completa (JEC) se vio socavada por un exceso de aspiraciones de diseño e implementación. El plan se desarrolló sobre compromisos ambiciosos: una mejora inmediata de la infraestructura, la introducción de nuevas especializaciones como el inglés o la tutoría personalizada, y

la presencia de equipos multidisciplinarios en todas las escuelas. Pero la mayoría de estos compromisos no se cumplieron ni en los plazos propuestos ni con los recursos adecuados. Esta discrepancia entre el discurso propagandístico y lo que ocurría en el terreno creó frustración, falta de coordinación tecnológica y objetivos que no se pudieron cumplir, lo que comprometió directamente la efectividad del programa.

Desde su nacimiento, la JEC fue concebida como una reforma integral, capaz de modificar las condiciones educativas, particularmente en la forma de la educación secundaria. Pero, como advierte Cuenca (2023), el modelo se basó en un "punto de partida muy optimista" que no reflejaba la capacidad real del Estado peruano. Un ejemplo de un compromiso temprano fue que el inglés que se pretendía alcanzar el nivel alto en toda la secundaria. Para ello, se hizo compra de softwares de enseñanza de inglés, pero que solo funcionaron durante los primeros dos años de implementación (Figallo, 2023)

Asimismo, Alcázar (2023) muestra que el impulso generado por la implementación de la JEC no fue tan significativo como se anticipaba. Aunque anunciaron que la cobertura era del 80%, los estudios en el campo mostraron que la mayoría de las escuelas no contaban con recursos básicos, como muebles, espacio en las aulas o servicios. La diferencia entre los objetivos comunicados y lo que realmente se logró mostró malentendidos de gestión, así como cómo el diseño original no era realista, ya que no consideraba adecuadamente los ritmos institucionales y las restricciones presupuestarias del país.

Entre los educadores, la consecuencia más importante de estas promesas vacías ha sido la disminución de la credibilidad del modelo. Basado en testimonios que Efraín Rodríguez (2023) recopiló, muchos directores y maestros se sintieron engañados por el programa. Todo el trimestre sus escuelas sabían que iban a convertirse en JEC, pero cuando comenzó el trimestre, nada cambió. En lugar de 10 nuevos elementos (aulas reconstruidas y psicólogos y materiales y conectividad, etc.), tal vez tenían dos o tres nuevos elementos. Esta discrepancia técnica llevó al desorden en los asuntos de la escuela, a métodos improvisados para llevar a cabo los ejercicios requeridos, y como reflejo, una creencia general en la ineficiencia del Estado.

Rodríguez también señala que un error fue no haber planificado una implementación gradual realista, con objetivos establecidos en diferentes niveles

dependiendo de las capacidades de cada territorio. La contratación de personal a través del régimen CAS, por ejemplo, ocurrió a diferentes ritmos de lo previsto, lo que llevó a retrasos en la llegada de psicólogos o coordinadores educativos. La presencia de elementos técnicos desconectados ,infraestructura, recursos humanos y materiales resultó en el débil funcionamiento del modelo y llevó a una congestión difícil de manejar.

A pesar de los esfuerzos por idear estrategias (incluyendo la creación de tableros de monitoreo para comparar los efectos de cada intervención: los grupos de monitoreo), la realidad superó a las herramientas de intervención. El plan original no anticipó cómo gestionar una respuesta rápida cuando algunas cosas no se entregaban a tiempo, creando desorganización "interna" y poniendo aún más presión sobre los directores de las escuelas, quienes luego tenían que explicar a las familias y al personal por qué lo que se prometía no se estaba cumpliendo realmente.

En conclusión, la imagen demasiado optimista que sustentaba el diseño de la JEC creó un desequilibrio técnico entre lo prometido y lo realmente entregado. La incapacidad para escalar los objetivos, el desconocimiento de la realidad operativa del Estado y los factores inherentes que impiden los retrasos en la construcción crearon la capacidad técnica limitada del modelo para ser flexible y coherente. Tal discrepancia socavó no solo la gestión del programa, sino también la legitimidad funcional del programa al crear expectativas que no se pudieron cumplir en la realidad.

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

El análisis realizado sobre la Jornada Escolar Completa (JEC) permite afirmar que, incluso cuando este programa abordó una necesidad muy particular y urgente de la educación peruana, las formas de concepción e implementación fueron determinadas por una visión altamente tecnocrática, castrante, centralista y demasiado optimista. El diseño de este esquema no solo limitó su alcance, sino que comprometió su viabilidad como política pública. Una de las principales lecciones que podemos extraer es que incluso las estrategias exclusivamente tecnocráticas, por bien intencionadas que sean, pierden su eficacia cuando se desvinculan de las lógicas políticas, sociales y territoriales.

El principio subyacente del modelo JEC era un modelo de eficiencia y estandarización, pero no fue capaz de concretar el papel implícito de adaptarse a la diversidad de una nación. Generó una reacción negativa en su aplicación, particularmente en entornos rurales donde no se tuvo suficientemente en cuenta el contexto estructural y cultural. Políticamente, la ausencia de haber desarrollado alianzas resilientes tanto a nivel del Congreso como de los niveles subnacionales de gobierno hizo que la política dependiera únicamente del respaldo del Ejecutivo. Al no formalizar ni integrar una base de apoyo para proteger el programa, quedó vulnerable a los vientos políticos. La débil base política y la falta de articulación con los actores territoriales no permitieron que la JEC se consolidara como una política estatal con continuidad a largo plazo.

La política recibió una aceptación social desigual. La impresión de coerción por su carácter autoritario redujo la inclinación de los docentes y directores a confiar en ella y los alejó de la toma de decisiones. La estandarización de materiales, las largas jornadas y los controles se consideraron cosas ajenas a los intereses reales de las escuelas. Además, la utilización generalizada de contratos CAS precarizó las condiciones laborales del personal, socavando su motivación y debilitando los lazos institucionales necesarios para la sostenibilidad de cualquier reforma educativa.

En términos técnicos, el modelo no había sido construido para ser sensible a la capacidad operativa del Estado. No hubo una contabilidad seria de los recursos ni un cronograma sobrio que acompañara la planificación visionaria. La prisa por implementar causó congestión especialmente en forma de infraestructura,

reclutamiento de personal especializado y materiales pedagógicos. Además, la prescripción fija del modelo también dificultó su adaptación al contexto local, lo que resultó en la desconexión entre diseño e implementación.

En la mayoría de las otras áreas, la falta de implementación de la infraestructura dejó al programa socavado y minó la credibilidad del programa. El otro aspecto fue el extremo al que se tomaron algunas decisiones. La ausencia de una dimensión alimentaria, por ejemplo, fue una gran deficiencia, particularmente en el contexto de pobreza. Al diseñar una jornada extendida sin planificar una nutrición adecuada revela una sorprendente falta de conexión con las realidades vividas por miles de jóvenes. De esta manera, se desperdició la oportunidad de establecer una relación de confianza con una red educativa que había prometido solución a todos sus problemas.

En resumen, la JEC fue una política con un diagnóstico direccional sólido y una intención encomiable, pero no la forma institucional adecuada. Su exclusión de actores participantes y su operación rígida, su territorialidad desconectada, su exceso de confianza en el diseño tecnocrático, todo esto debilitó su viabilidad. Se pueden extraer algunas lecciones importantes sobre las limitaciones de las reformas educativas que no abordan seriamente el contexto en el que se implementan.

## Recomendaciones

**Diseño consciente del territorio:** Toda política educativa debe basarse en un diagnóstico que considere la diversidad del territorio peruano. La infraestructura, el acceso, la cultura y el contexto social difieren ampliamente, por lo que los modelos deben ser flexibles para ajustarse. Estandarizar el juego es bueno como regla general, pero no debe servir como sustituto de un diseño encarnado.

**Construir alianzas políticas y sociales desde el principio:** La supervivencia de la reforma educativa se basa en el consenso que pueda lograr a largo plazo. Es necesario articular desde el diseño con actores del congreso, gobierno regional, UGEL, sindicatos, asociaciones de padres. Este trabajo deliberado no solo otorga más legitimidad, sino también defensa común para eventuales crisis políticas.

**Dar prioridad a la participación docente/gerencial:** Los docentes no solo sirven como agentes de cambio, sino también como implementadores. La incorporación de su percepción, preocupaciones y sugerencias aumentará la calidad del diseño y

estimulará el sentido de propiedad del modelo. Para que esto sea posible, deben habilitarse espacios de consulta reales, garantizarse una formación continua y dignificarse sus condiciones laborales, eliminando esquemas contractuales precarios.

Integrar elementos clave como la alimentación escolar: En un contexto de vulnerabilidad, no se puede pensar en mejorar el aprendizaje sin abordar también las necesidades básicas. La alimentación debe formar parte del aumento de la jornada escolar. Programas como Qali Warma deben pensarse desde el principio junto con nuevas propuestas pedagógicas.

Implementación gradual: Implementar a un ritmo medido y comparar capacidades con el tiempo basado en circunstancias locales. En lugar de objetivos demasiado ambiciosos a corto plazo, se anunciarían fases piloto, retroalimentación continua y ajustes en la agenda. Esto no solo mejora la calidad técnica; también significa que tenemos algo concreto para alertar que los problemas comienzan antes de que las cosas se escalen.

Reforzar la capacidad técnica de la UGEL y DRE: Si se quiere avanzar hacia una gestión más descentralizada, los niveles intermedios deben recibir más recursos humanos, presupuestarios y de formación. El papel de la UGEL no puede reducirse a la administración, sino que deben gestionarse pedagógicamente y ser capaces de apoyar y adaptarse al contexto específico.

Crear modelos de retroalimentación dinámica: Cualquier programa educativo debe estar acompañado de un sistema de monitoreo y evaluación basado en la participación no solo para regular, sino también para observar buenas prácticas y obstáculos. La política educativa debe ser capaz de autorreconocerse y autocorregirse sobre la base de la experiencia acumulada.

Imaginemos el papel del Estado más allá del tecnócrata: El estado no solo debe promover modelos eficientes, sino también crear redes relacionales, generar legitimidad y suponer la demanda social de forma integrada. Contemplar la eficiencia sin contemplar la equidad y la representación cierra cualquier posibilidad de una reforma estructural. Es decir, más generalmente, la experiencia de la JEC demuestra la dificultad de imponer una reforma educativa sin una visión comprensiva del sistema. Cualquier nuevo esfuerzo por reformar la educación secundaria en Perú debería comenzar desde un punto de vista más realista, participativo y

territorializado. Esa es la única manera de crear una política pública en educación que no solo se vea bien en papel, sino que funcione bien en la vida real de las escuelas.



## Referencias bibliográficas

Agencia Peruana de Noticias Andina. (2011, 15 de enero). Ocho colegios emblemáticos de Lima ampliarán jornada escolar hasta las 15.30 horas. [https://andina.pe/noticia/2011/01/15/ocho-colegios-emblematicos-de-lima-ampliaran-jornada-escolar-hasta-las-1530-horas\\_374442.html](https://andina.pe/noticia/2011/01/15/ocho-colegios-emblematicos-de-lima-ampliaran-jornada-escolar-hasta-las-1530-horas_374442.html)

Agencia Peruana de Noticias Andina. (2014, 22 de mayo). SUTEP acuerda jornada escolar completa y saluda incremento presupuestal. <https://andina.pe/agencia/noticia-sutep-acuerdo-jornada-escolar-completa-y-saluda-incremento-presupuestal-507105.aspx>

Agüero, J. M. (2016). Evaluación de impacto de la jornada escolar completa. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5443>

Alcázar, L. (2016). Evaluación del diseño y proceso de implementación del modelo de Jornada Escolar Completa (JEC) para educación secundaria a nivel nacional (Proyecto No A-034597). Grupo de Análisis para el Desarrollo [GRADE]. <https://hdl.handle.net/20.500.12820/525>

Almazán-Casali, S., Puga, B. P., & Lemos, M. C. (2021). Who Governs at What Price? Technocratic Dominance, Ways of Knowing, and Long-Term Resilience of Brazil's Water System. *Frontiers in Water*, 3, 735018. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frwa.2021.735018/full>

Andersen, N. A. (2021). The technocratic rationality of governance-the case of the Danish employment services. *Critical Policy Studies*, 15(4), 425-443. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2020.1866629>

Barr, M. D. (2008). Singapore: The limits of a technocratic approach to health care. *Journal of Contemporary Asia*, 38(3), 395-416. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00472330802078485>

Bravo, A. (2023, setiembre). Entrevista personal.

Bryld, E. (2000). The technocratic discourse: Technical means to political problems. *Development in Practice*, 10(5), 700-705. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09614520050195571>

Cáceres, E. V., Becerra, M. G., García, S., Ruiz, G., & Roca, P. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496063>

Cuenca, R. (2023, agosto). Entrevista personal.

Congreso de la República del Perú. (2019). Comisión de Educación, Juventud y Deporte. 13ª Sesión Ordinaria, lunes 8 de abril de 2019. Área de Transcripciones. Lima, Perú.

Dargent, M. (2008). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Lecciones desde la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud del Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

<https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf>

Diep, L., Parikh, P., Dodman, D., Alencar, J., & Martins, J. R. S. (2023). Problematizing infrastructural “fixes”: critical perspectives on technocratic approaches to Green Infrastructure. *Urban Geography*, 44(3), 470-491. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02723638.2022.2087947>

Diario Correo. (2019) Padres exigen eliminar programa de colegios de jornada completa.

<https://diariocorreo.pe/edicion/huancayo/padres-exigen-eliminar-programa-de-colegios-de-jornada-completa-927595/>

Diario Correo. (2013, abril 11). *Serios problemas en implementación de Qali Warma*. Diario Correo.

<https://diariocorreo.pe/politica/serios-problemas-en-implementacion-de-qali-w-163593/>

Durand, F. (2010). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima, Perú: Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos.

[https://books.google.com.pe/books/about/La\\_mano\\_invisible\\_en\\_el\\_estado.html?id=vYGrpWAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/La_mano_invisible_en_el_estado.html?id=vYGrpWAACAAJ&redir_esc=y)

El Comercio. (2013, 4 de diciembre). Perú ocupa último lugar en comprensión lectora, matemática y ciencia en la prueba PISA. <https://elcomercio.pe/sociedad/lima/peru-ocupa-ultimo-lugar-compresion-lectora-matematica-ciencia-noticia-1667802/>

Faingold, I. (2016). *La Educación Secundaria en el Perú: modelo de Jornada Escolar Completa*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6536>

Faingold, I. (2023, octubre). Entrevista personal.

Figallo, F. (2023, agosto). Entrevista personal.

Fisher, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.

Gantu Palacios, I. A. (2018). Efectos sociales de la política educativa de incremento de la jornada escolar, desde la percepción de los miembros de la comunidad educativa.

<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/10413>

Gálvez, A., & Grompone, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

<https://hdl.handle.net/20.500.14660/1349>

Gonzales Vasquez, S. V., & Veliz Garcia, F. P. (2021). Análisis del modelo de servicio educativo jornada escolar completa (JEC) en la mejora de la calidad de la enseñanza y logros de aprendizaje de los estudiantes de secundaria de la unidad de gestión educativa local - UGEL Lamas [Tesis de maestría, Universidad San Ignacio de Loyola].

Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2013). Qué se puede hacer con el Perú: Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

<http://hdl.handle.net/11354/2429>

Greppi, A. (2017). Tecnocracia (y cultura jurídica). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (12), 8–27.

<https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3647>

Hernández de Velazco, J. J. (2007). Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: caso venezolano. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(40), 553-571.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014475004>

IPSOS (2015). Jornada Escolar Completa: percepciones de estudiantes y padres de familia. Informe final. Repositorio Minedu.

<https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5046#:~:text=La%20JEC%20cuenta%20con%20una,de%20horas%20a%20la%20semana.>

Kehler, S., & Birchall, S. J. (2021). Social vulnerability and climate change adaptation: The critical importance of moving beyond technocratic policy approaches. *Environmental Science & Policy*, 124, 471-477.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901121002100>

La República (LR Norte). (2022, 9 de junio). Poder Judicial ordena suspender jornada escolar completa en 18 escuelas de Cajamarca. La República. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/06/09/poder-judicial-ordena-suspender-jornada-escolar-completa-en-18-escuelas-de-cajamarca/>

Ministerio de Educación. (s/f). Componentes del modelo educativo de la JEC. Jornada Escolar Completa.

[https://jec.perueduca.pe/?page\\_id=4912](https://jec.perueduca.pe/?page_id=4912)

Ministerio de Educación del Perú. (2021). *Evaluación de impacto de la Jornada Escolar Completa: Ampliación de la jornada escolar en escuelas públicas*. Lima, Perú: MINEDU.

<https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/8846/Evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20de%20la%20Jornada%20Escolar%20Completa%20ampliaci%C3%B3n%20de%20la%20jornada%20escolar%20en%20escuelas%20p%C3%BAblicas.pdf>

MINEDU (2021). Resolución Viceministerial N° 165-2021-MINEDU.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1924179/RVM%20N%C2%B0%20165>

-2021-MINEDU%20%281%29.pdf.pdf

Motta, E. (2023, julio). Entrevista personal.

Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales: Aportes para la racionalidad y la transparencia. Buenos Aires: Editorial Buenos Aires.

[https://books.google.com.pe/books/about/Programaci%C3%B3n\\_y\\_evaluaci%C3%B3n\\_de\\_proyectos.html?id=3tiBAAAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/Programaci%C3%B3n_y_evaluaci%C3%B3n_de_proyectos.html?id=3tiBAAAACAAJ&redir_esc=y)

Ortega, J. (2019). *Dentro del colegio y lejos del embarazo: El efecto de la Jornada Escolar Completa (JEC) sobre el embarazo adolescente en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

<https://cies.org.pe/investigacion/dentro-del-colegio-y-lejos-del-embarazo-el-efecto-de-la-jornada-escolar/>

Robirosa, M., & otros. (1989). Turbulencia y planificación social. Siglo XXI de editores España S.A.

<https://repositorio.esocite.la/1039/1/Robirosa1990-NuevoParadigmaPlanificacion.pdf>

Rodríguez, E. (2023, julio). Entrevista personal.

Rodriguez, M. (2023, noviembre). Entrevista personal.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1nq3vk>

Sucapuca, G. (2024, febrero). Entrevista personal.

Stewart, G., & Lacey, D. (2012). Death by a thousand facts: Criticising the technocratic approach to information security awareness. *Information Management & Computer Security*, 20(1), 29-38.

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10>

Tartir, A., & Ejodus, F. (2018). Effective? Locally owned? Beyond the technocratic perspective on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. *Contemporary Security Policy*, 39(1), 142–165.

<https://doi.org/10.1080/19436149.2018.1516337>