



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN
GESTIÓN PÚBLICA**

Ineficacia jurídica del pago por preparación de clases a los docentes, derivada del Decreto Regional Nro. 005-2014-LL, 2021

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Garcia Blas, Manuel Ernesto (orcid.org/0000-0003-3468-7800)

ASESOR:

Dr. González González, Dionicio Godofredo (orcid.org/0000-0002-7518-1200)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Gestión de Políticas Públicas

TRUJILLO – PERÚ

2022

DEDICATORIA

A mi madre hermosa que desde el cielo me cuida y me protege como un ángel y porque ella siempre fue la persona más feliz con mis logros personales y profesionales, brindándome todo su apoyo y amor incondicional en cada momento.

AGRADECIMIENTO

Agradezco infinitamente a Dios por seguir acompañándome en cada paso de mi quehacer académico y profesional. Así mismo, a todos y cada uno de los involucrados que hicieron posible este trabajo de investigación y en especial a mi novia que fue la persona que me impulso y me animo en todo momento para seguir adelante y lograr el objetivo de concluir con éxito esta tesis.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	iv
ÍNDICE DE TABLAS.....	v
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vi
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT.....	viii
I. INTRODUCCIÓN.....	01
II. MARCO TEÓRICO.....	06
III. METODOLOGÍA.....	22
3.1. Tipo y diseño de investigación.....	22
3.2. Categorías, Subcategorías y Matriz de categorización.....	22
3.3. Escenario de estudio.....	23
3.4. Participantes.....	23
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	24
3.6. Procedimiento.....	24
3.7. Rigor científico.....	25
3.8. Método de análisis de información.....	25
3.9. Aspectos éticos.....	26
IV. RESULTADOS.....	27
V. DISCUSIÓN.....	38
VI. CONCLUSIONES.....	43
VII. RECOMENDACIONES.....	44
REFERENCIAS.....	45
ANEXOS.....	48
1.- Matriz de categorización.....	48
2.- Instrumento.....	56
3.- Validación.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Respuestas a la pregunta 01 del cuestionario.....	27
Tabla 2: Respuestas a la pregunta 02 del cuestionario.....	28
Tabla 3: Respuestas a la pregunta 03 del cuestionario.....	30
Tabla 4: Respuestas a la pregunta 04 del cuestionario.....	31
Tabla 5: Respuestas a la pregunta 05 del cuestionario.....	32
Tabla 6: Respuestas a la pregunta 06 del cuestionario.....	34
Tabla 7: Respuestas a la pregunta 07 del cuestionario.....	35
Tabla 8: Respuestas a la pregunta 08 del cuestionario.....	36

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Matriz de Categorización Apriorística.....	56
Figura 2: Guía de Entrevista.....	54
Figura 3: Validez de Test.....	57

RESUMEN

En esta investigación se abordó la problemática en torno a la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada del decreto regional Nro. 005-2014-LL; para lo cual se analizó la literatura especializada y se realizaron entrevistas a una muestra seleccionada de profesionales jurídicos y administrativos relacionados con el ejercicio docente. El tipo de investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, llegándose a concluir que el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL resulta ineficaz, pues los beneficiarios no han logrado conseguir sus pagos, por tanto, no han sido satisfechas las expectativas del cuerpo docente en los términos de su ámbito de aplicación. Asimismo, se concluyó que dicha norma está fundamentada en la ley N°24029, Ley del profesorado, modificada por la Ley N°25212, en su artículo 48° y su reglamento en el artículo 210°.

Palabras clave: *Ineficacia jurídica, deuda por preparación de clases, decreto regional.*

ABSTRACT

The main objective of this research was to determine in what way the payment of the debt for preparing classes for teachers is ineffective, derived from regional decree No. 005-2014-LL; For these purposes, specialized dogmatics will be analyzed and interviews will be applied in order to substantiate our proposals. The type of research is qualitative in nature and with a descriptive approach, having as study participants seven legal and administrative specialists linked to the teaching exercise, reaching the conclusion that the payment of the debt for the preparation of teachers' classes, derived from the validity of the Regional decree No. 005-2014-LL is ineffective because the beneficiaries have not been able to get their payments, therefore, the expectations of the teaching body in the terms of its scope of application have not been met. Likewise, it is concluded that the legal basis that supports the various assumptions of class preparation by the teaching staff of the public sector in La Libertad, are determined by the repealed law No. 24029, Law of teachers, modified by Law No. 25212 , in its article 48 ° and its regulations in article 210 °.

Keywords: *Legal ineffectiveness, class preparation debt, regional decree.*

I. INTRODUCCIÓN

La administración pública, dado los fines que se le ha diseñado a lo largo del tiempo, siempre ha sido objeto de críticas en cuestiones de forma y fondo, generándose un cauce paralelo que ha intentado una serie de reformas con la finalidad de mejorar su actuación en favor de los administrados. Gálvez (2011) señala que “lo que deben intentar estas reformas es posibilitar no solo el afianzamiento de sus procesos y pronunciamientos, sino adecuarse a su propia realidad...” (p. 137).

La clásica división de poderes trajo consigo una división de funciones para las diversas reparticiones del Estado, en esencia: “quien hace las leyes no las ejecute ni juzgue; que el que las ejecute no las haga ni juzgue; que el que las juzgue no las haga ni las ejecute” (Gordillo, 2003), con lo cual quedó delimitada las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

No obstante, la autoridad que no es comprendida en sentido estricto en la función de dar leyes ni en la de administrar justicia, con los años ha venido recibiendo ciertas atribuciones necesarias para su ejercicio, con lo cual se ha venido complejizando sus marcos funcionariales.

Entre las atribuciones que se les reconoce legítimamente a las autoridades administrativas, particularmente a los gobiernos sub nacionales, sean locales o regionales, está la función de emitir normas administrativas que viabilicen su ejercicio o consagren su autoridad, la cual se dicta de manera corporativa (asamblea, consejo regional o local) o a título de autoridad (presidencia regional o titular de la alcaldía), en el marco de su autonomía y asuntos de su competencia.

En este contexto, encontramos los denominados decretos regionales, cuya base legal reposa en la Ley Nro. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la cual regula su función normativa, permitiéndole elaborar

y aprobar normas de alcance regional, regulando los servicios de su competencia (Art 40, inc. a)).

Pues bien, nuestra investigación fijó su interés una norma de alcance regional, sobre la cual hemos advertido una problemática que motiva la presente investigación. Así, en esta investigación abordamos la ineficacia en sus efectos jurídicos respecto del pago de deudas por preparación de clases que corresponderían a los maestros de la región La Libertad, derivados del decreto regional Nro. 005-2014-LL, que hoy por hoy tiene una aplicación heterogénea en los docentes de esta jurisdicción, a la vez que nos ilustra la falta de articulación entre los diversos niveles de gobierno que determinan no solo su ineficacia de pleno derecho sino incluso su desconocimiento o inejecutabilidad.

Dicho decreto regional se emitió como respuesta a una gran cantidad de solicitudes formales presentadas por el profesorado a nivel de todo el país con el objeto de que se les reconozca el pago de la deuda por preparación de clases (derecho adquirido en la ley del profesorado) con un monto ascendente al 30% de su remuneración total, hecho que hasta antes de este dispositivo solo era reconocido en virtud de una sentencia judicial, y que en virtud de tal ha beneficiado a una gran cantidad de profesores a nivel nacional.

En este contexto, y contándose con diversos precedentes judiciales que sin mayor trámite ni oposición alguna, reconocían tal derecho a todo solicitante que cumpliera con las exigencias de la norma, es que el Gobierno Regional de La Libertad decidió emitir un decreto regional que ordenaba reconocer este derecho en sede administrativa, pretendiendo aliviar de esta forma la sobrecarga de demandas laborales por concepto de preparación de clases y, especialmente, evitar una dilación innecesaria de los procesos que a toda luz había sido ampliamente reconocido en favor del cuerpo docente.

Pues bien, esta aparente diligencia en los trámites administrativos se ve confrontada con una realidad previa ya descrita en párrafos precedentes, por la cual dicho reconocimiento solo procedía mediante una sentencia judicial que ordenara emitir el acto administrativo de reconocimiento de deuda por preparación de clases; de modo que una vez promulgado el decreto de marras, todo profesor que hasta dicha fecha aún no había solicitado efectivizar este derecho, procedió a requerirlo en mérito al decreto regional, generando que las diversas unidades ejecutoras comiencen a emitir las respectivas resoluciones administrativas reconociendo, en su tenor, la deuda al profesorado por preparación de clases.

De modo que hoy en día se cuenta con dos grupos diferenciados de docentes con el reconocimiento en este extremo de sus pretensiones: de un lado, aquellos beneficiarios en virtud de una sentencia judicial; y, de otro lado, el grupo de profesores que exhiben un derecho reconocido en sede administrativa en cumplimiento de la normatividad regional.

Como se puede colegir, el estado de la cuestión de este trabajo pasa por determinar la ineficacia de la norma regional, dado que a la fecha el Ministerio de Economía viene realizando transferencias de partidas presupuestales solo dirigidas al pago de la deuda social reconocida mediante sentencia judicial, siendo que la deuda reconocida en sede administrativa se viene honrando con los saldos presupuestales del gobierno regional de acuerdo a su disponibilidad, en la práctica en saldos ínfimos, pues el MEF desconoce la deuda social del profesorado reconocida en sede administrativa, con todo lo que ello supone en la diferencia de montos asignados para ambos grupos.

Si consideramos que el cuerpo docente en nuestra región y el país tiene una presencia marcada en diversos escenarios educativos y políticos, y que se les reconoce el esfuerzo que, inclusive en situaciones adversas, han desplegado en su trabajo en todos los rincones de la república,

desde las primeras medidas de la emergencia nacional por el Covid-19, es necesario observar esta problemática con el fin de que la gestión pública regional asuma realísticamente esta cuestión, ponderando no solo el interés legítimo del profesorado, sino también las repercusiones de los decretos que promulga para el cumplimiento de sus fines, los cuales deben observar los principios de unidad, sistematización y equidad en sus destinatarios.

Advertida esta problemática, nos planteamos el siguiente **problema** de investigación: ¿De qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL?

Esta investigación la **justificamos** de la siguiente manera:

Por medio de sus resultados, nuestro trabajo permitirá no solo actualizar los fines de la administración regional en el interés del profesorado, sino que además permitirá resolver los cientos o miles de casos en sede regional, con efectos ilustrativos a nivel nacional.

Por esta razón, la conveniencia del estudio queda establecida en la medida que los resultados se desprenden de una realidad fáctica que en última instancia compromete no solo a la propia administración sino a toda la sociedad, con lo cual se espera sentar un precedente para futuros estudios en la materia.

En cuanto a sus implicancias prácticas, los resultados generarán una reacción de parte de la autoridad regional o de sus asesores, atendiendo el problema de una manera franca y orgánica, y por supuesto en las expectativas mismas del cuerpo docente de nuestra región liberteña.

Respecto a su utilidad metodológica, el presente trabajo pretende establecer un conjunto de pasos para racionalizar legalmente esta

problemática, con todo lo que ello implica en la elaboración y procesamiento de los instrumentos necesarios para reflejar las posiciones del profesorado en esta cuestión, así como la del cuerpo docente involucrado directa o indirectamente en estos afanes administrativos.

Finalmente, es menester poner en relieve las connotaciones sociales del problema que abordamos, pues los maestros pertenecen a una clase profesional con interés permanente en las disposiciones de la administración regional, y cuya tranquilidad repercute en la propia sociedad que los sabe formadores de sus hijos.

En cuanto a los **objetivos** nos hemos propuesto:

Como objetivo general: Analizar de qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL.

Y como objetivos específicos:

OE1: Interpretar la base legal que sustentan los diversos supuestos de preparación de clases dirigidos al personal docente del sector público en La Libertad.

OE2: Analizar la finalidad y aplicación del decreto regional Nro. 005-2014-LL respecto de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad.

OE3: Proponer la mejor alternativa para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, derivada de la vigencia del Decreto regional Nro. 005-2014-LL.

II. MARCO TEÓRICO

En la búsqueda de información respecto a la temática de nuestras variables de investigación, se encontraron los siguientes antecedentes o estudios previos.

En cuanto a los antecedentes internacionales encontramos a Güell (2014), con su trabajo de investigación denominado *Estudio de la satisfacción laboral de los maestros, Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas. Universidad Internacional de Catalunya- España*. En esta investigación, el autor se propuso como objetivo general profundizar en la satisfacción laboral que sienten los docentes del nivel Infantil y Primaria, partiendo de la teoría de que el constructo satisfacción laboral es pluridimensional y que por tanto son varias las dimensiones que contribuyen a conseguirla, en esta orientación, se pretende determinar aquello que produce satisfacción de los maestros, más allá de las cuestiones remunerativas.

Tomando como muestra una selección de maestros de esta localidad de España, y aplicando un método descriptivo- explicativo, se logró concluir que el perfil de docente satisfecho es la del maestro joven, de edades comprendidas entre 22- 35 años, con menos de diez años de experiencia, que trabaja en centros concertados, pequeños, como tutor en el nivel de Educación Infantil. Este perfil del profesor tiene una opinión media respecto a su remuneración económica, al reconocimiento social que recibe, al sistema educativo actual y al nivel de estrés que siente, así como una opinión positiva de la formación inicial que ha recibido. En cuanto al perfil del docente insatisfecho no se logró determinar una edad determinada, ni unos años de experiencia concretos, pues los sujetos se encuentran repartido entre los distintos grupos, trabajan en centros medianos o grandes y en el nivel de Educación Primaria. Este perfil maestros tiene una opinión media/ baja de su remuneración económica,

así como del reconocimiento social percibido, una opinión negativa respecto al sistema educativo actual, así como del nivel de estrés que percibe muy alto, y una opinión media respecto a la formación inicial.

Esta investigación contribuyó especialmente con nuestro tema de estudio en la medida que nos permitió conocer en una realidad muy distinta, como es la española, en cuanto al interés de la administración estatal en el reconocimiento y satisfacción del trabajo docente, lo cual se vincula, además, con la eficacia que tener una regulación en el profesorado.

Por otro lado, encontramos a Arratia (2010), con su trabajo *Desempeño laboral y condiciones de trabajo docente en Chile: influencias y percepciones desde los evaluados*, Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales Mención Sociología de la Modernización, donde se tuvo como objetivo general que, considerando la estructura social y analizando aspectos como las condiciones materiales y sociales de los docentes, el estudio propone que sean los propios actores los principales llamados a dar cuenta de este conjunto de relaciones y problemática alrededor de la función del profesorado, como una forma de auto explicación de sus trayectorias laborales y su desempeño profesional.

Entre sus conclusiones más relevantes que aportaron a nuestro estudio encontramos la idea de que la profesión docente es una profesión compleja que está profundamente determinada por fuerzas políticas y sociales. Esto implica que la profesión docente necesariamente depende de características en las que esta se imparte, por lo tanto un docente, aunque pueda parecer obvio, una de las primeras conclusiones de esta investigación es que la profesión docente está inmersa en un sistema escolar (escuela) y a su vez este sistema es un reflejo de la sociedad actual.

Este trabajo nos resultó especialmente relevante para nuestro estudio, pues nos permitió conocer las condiciones laborales del ejercicio docente en Chile, con énfasis en los aspectos sociales y materiales, desde un punto de vista de los mismos involucrados, esto es, en buena medida, del grado de satisfacción de los mismos docentes sobre sus condiciones de trabajo, con lo cual logramos relacionarlo con nuestro estudio en lo que respecta a las expectativas fundadas que tienen los maestros en las normas y disposiciones estatales en su ejercicio.

Finalmente, encontramos la investigación de Salavarría (2016), quien en su ensayo *El cuerpo docente y la administración republicana, publicado en la revista Perfiles*, Bogotá, nos resalta la importancia que a lo largo del tiempo ha tenido el trabajo docente en las diversas etapas de la vida independiente de nuestros países, aportando no solo conocimientos sino también valores cívicos relacionados con la identidad y el amor a la patria; no obstante esto innegables aportes del cuerpo docente, sus luchas por mejores condiciones laborales han sido históricas, e incluso se ha tenido una sostenida indiferencia de parte del Estado, al punto de reconocerle sus derechos solamente bajo presión colectiva o sindical, lo cual puede interpretarse como una manifiesta actitud de ingratitud a los tributos de los maestros en la sociedad.

Este trabajo nos resultó muy aleccionador en cuanto a la importancia del trabajo docente en una sociedad determinada, en la medida que contribuye significativamente en la formación de los ciudadanos en términos de educación y valores, de ahí que sea importante que las normas que pretender defender o reconocer sus derechos sean efectivas.

En cuanto a los antecedentes nacionales, es menester citar a Puestas (2017) con su trabajo *Transgresión de los beneficios remunerativos y pensionarios en la ley de la reforma magisterial- ley N° 29944*, Tesis para obtener el título de Abogado, Universidad Señor de Sipán, quien se

propuso analizar los beneficios remunerativos y pensionarios no reconocidos en la Ley de la Reforma Magisterial, para lo cual se desarrolla una metodología explicativa- causal, que incluye una revisión documental, doctrinaria y encuestas.

Entre las conclusiones de este trabajo apreciamos: Los beneficios remunerativos y pensionarios de los docentes transgredidos por la Ley de la Reforma Magisterial- Ley N° 29944, se ven afectados por discordancias normativas y discrepancias teóricas, que están relacionadas causalmente y se explican por el hecho que no existe concordancia entre la Constitución Política del Perú y la Ley de la Reforma Magisterial; y por conocer y propugnar prioritariamente la aplicación de un planteamiento teórico, tales como conceptos básicos, Teorías y Principios; por lo que es necesario la aplicación de los Tratados Internacionales como Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

Adicionalmente, se concluye respecto a la reducción de remuneración de los docentes, que anteriormente un profesor nombrado recibía una remuneración total, la misma que comprendía la remuneración principal, bonificación personal, familiar, por refrigerio y movilidad, por preparación de clases y evaluación, y además consistía en todos los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa, sin embargo, con la promulgación de la Ley de la Reforma Magisterial - Ley N° 29944, se les paga un remuneración íntegra mensual, siendo esta incompleta, debido a que no se detalla específicamente cuáles son los montos remunerativos que vienen recibiendo los docentes en la actualidad, esta descripción crea la apariencia de que hay un aumento de sueldo en los docentes de educación básica regular pública, en tal sentido es necesario resaltar que ninguno de los anteriores gobiernos han cumplido con lo estipulado en la Ley del Profesorado- Ley N°24029, ni mucho

menos se ha cumplido con el pago de la bonificación del 30% por preparación de clases y evaluación, debido a los diferentes procesos existentes en el Juzgado Mixto de Ferreñafe, generándose esta situación por el contumaz incumplimiento del Estado en relación a las remuneraciones ordenadas en la Ley del Profesorado.

Este trabajo nos permitió un mayor acercamiento con las cuestiones jurídicas relacionadas con los beneficios remunerativos y pensionarios no reconocidos en la Ley de la Reforma Magisterial, pero que se desprenden de un fundamento constitucional, con lo cual se hace necesario que toda norma tenga como referencia y sometimiento a la Constitución, siendo esta una norma fundamental en cualquier regulación. Este último extremo, precisamente, se relaciona con nuestra investigación en lo que corresponde a la jerarquía normativa de las normas, incluyendo decretos regionales, respecto del sustrato constitucional.

Otro antecedente de particular significancia relacionado a nuestro tema fue Vela (2015), con su investigación *Incumplimiento de sentencias firmes sobre pago de bonificaciones en la Ugel Pachitea*, Tesis para obtener el título de Abogado. Universidad Nacional de Huánuco, donde se tuvo como objetivo de determinar las causas que ocasionan el incumplimiento de sentencias firmes que disponen el pago de bonificaciones a los docentes de la UGEL Pachitea 2012-2014, y cuantificar la cantidad de sentencias firmes que se han incumplido en cuanto al pago de bonificaciones a los docentes en el mismo periodo.

Entre las conclusiones más pertinentes y utilitarias a nuestro trabajo encontramos que las principales causas que ocasionan el incumplimiento de sentencias firmes que disponen el pago de bonificaciones a los docentes es la falta de presupuesto (59%), negligencia e incumplimiento de funciones (18%), permanente cambio del personal administrativo por razones políticas (11%), incapacidad de

gestión del Director de la UGEL (5%), dejadez del profesor (2%). Asimismo, se concluye que tiene sentencia firme el 86% de docentes, de las cuales la cantidad de sentencias que se han incumplido en cuanto al pago de bonificación por preparación de clases a los docentes de la UGEL Pachitea en los años 2012 al 2014 es que no le cancelaron en su totalidad a 42 docentes (95%), solo a 2 cancelaron en su totalidad – subsidio por luto a uno , preparación de clases al otro- (5%) ; es de advertir que a un 20% le pagaron algo a cuenta mientras que al 80% no le dieron absolutamente nada.

Este trabajo resultó fundamental en el entendimiento de nuestra investigación, a partir de las razones por las cuales una medida (en el presente caso judicial), no termina siendo cumplida en su totalidad, especialmente por cuestiones presupuestarias, lo cual se vincula directamente con nuestro tema, siendo en el presente caso el incumplimiento de bonificaciones equivalente a la ineficacia que postulamos en nuestro trabajo, derivado de la recuperación de clases en el cuerpo docente.

Finalmente, conviene citar a Suyón (2013), con su trabajo de investigación denominado *Gremios tutelares del cuerpo docente, publicado en la revista Anuario de la Derrama Magisterial*, subraya la necesidad de revisar las diversas normas jurídicas y administrativas que rigen el desempeño docente, pues muchas de ellas han sido impulsadas por los colectivos sindicales y obedecen a un tiempo y espacio determinado, dejando a salvo los derechos constitucionales que por su naturaleza son irrenunciables, pero que son necesarios distinguirlos de aquellos que no aportan derechos sustantivos al trabajo del profesorado, y que solo contribuyen a aumentar la frondosidad legislativa que termina entrapando los trámites administrativos y/o judiciales de los reclamos docentes.

Esta investigación resultó especialmente contributiva en el tema de los reclamos docentes como órgano colectivo, esto es, de carácter sindical, en la medida que muchas de las normas que regulan al profesorado nacen precisamente de luchas sindicales, los cuales en buena medida le permiten lograr ciertos beneficios, pero también no pocas veces poner en aprietos a las autoridades por satisfacer sus requerimientos, siendo en este extremo relacionado también con nuestro tema de estudio.

En cuanto a los antecedentes en sede local, encontramos en primer lugar a Márquez (2021), con su investigación denominada *Factores que determinan la vulneración del derecho de pago a los profesores contratados del 30 % por preparación de clases en la Ugel 16 de Barranca*, Tesis presentada ante la Universidad Privada de Trujillo, donde se propone como objetivo general analizar, aplicar y defender como un derecho los beneficios remunerativos y bonificación especial tipificado en la Ley del Profesorado N^o 24029 y su modificatoria N^o 25212, aprobado por D.S. N^o 019-90-ED, teniendo como base una investigación del tipo explicativa- causal, con diseño que comprendió las variables de la Realidad, Marco Referencial y del Problema, y sobre una muestra de 50 docentes contratados, se llegó a la conclusión que los profesores encuestados manifiestan que existen muchos factores que condicionan el pago del 30% de preparación de clase y evaluación, que es principalmente el presupuesto por parte de Ministerio de Economía y Finanzas para que se realice el mencionado pago desde el año 1992 al 2012 como crédito interno de devengado.

Este trabajo resultó de gran ayuda para el entendimiento de las razones técnicas por las cuales no se llega a cumplir el dispositivo que reconoce a los docentes el pago por preparación de clases, además de considerar otros elementos fácticos que no permiten la plena eficacia del pago a los profesores.

Otro estudio revelador en esta instancia local lo constituyó el trabajo de Beleván (2019), quien en su ensayo denominado *Manifestaciones sociológicas del cuerpo docente liberteño, publicado en la revista Cultura revolucionaria- UNT*, se propuso escudriñar las diversas formas de actuación de los docentes en la defensa y proyección de sus derechos ante las autoridades administrativas en los últimos 20 años, llegando a la conclusión que la actuación colectiva del gremio ha tenido diversos grados de presión en los reclamos de sus derechos ante las autoridades, no siendo, necesariamente, a juicio del ensayista, un grupo combativo o de referencias sindical a nivel nacional.

Este trabajo resultó de especial relevancia en nuestro estudio, dado que nos permitió conocer aquellos factores colaterales que intervienen en la gestión de un derecho o reconocimiento, particularmente en su cumplimiento, pues es de sobra conocido que en nuestro país no basta solo una ley que reconozca tal o cual prerrogativa, sino que hay que exigir su cumplimiento.

En cuanto al marco conceptual de nuestra investigación, consideramos precisar algunos significados puntuales que nos permitan comprender el trabajo en toda su dimensión, a saber:

Ineficacia jurídica: La ineficacia de un acto jurídico se refiere a que no produce la totalidad o parte de sus efectos, porque adolece de ciertos elementos intrínsecos o extrínsecos que le impiden constituir eficientemente un derecho. En su sentido más amplio, la ineficacia de un acto jurídico puede presentar la forma de invalidez, inexistencia o ineficacia stricto sensu, relacionado a nuestro tema de estudio por tratarse.

Profesor: El profesor o docente es un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente

fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza – aprendizaje de acuerdo a las atribuciones que señala ley de la materia.

Bonificación: Cantidad extra adicional fijada al salario, es decir, no forma parte del salario base, sino que es un complemento, estas bonificaciones, pueden ser de forma general, que se las den a todos o a aquellos que reúnan ciertos requisitos, quizá de productividad, o quizá por la preparación profesional que tengan, les dan un sueldo base y aparte una bonificación.

Decreto regional: Los Decretos Regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano.

En lo que respecta a las bases teóricas que fundamentan nuestra investigación, es necesario poner en relieve, en términos generales, la deuda que el Estado tiene con el colectivo docente, a fin de entender la complejidad de la problemática que abordamos.

La deuda que el Estado tiene con los funcionarios y servidores públicos tiene una larga data en nuestro país, y se ha venido acumulando con el paso de los años, generando una serie de normas administrativas desplegadas por los distintos gobiernos, que ha significado avances y retrocesos en su reconocimiento y desembolso oportuno, llegando incluso a judicializarse los reclamos por parte de los mismos funcionarios contra su empleador estatal (Pérez, 2015).

En cuanto al sector educación, es propicio señalar que un gran porcentaje de esta deuda con los maestros y administrativos viene de las décadas de los 80 y 90's, especialmente a partir de la crisis económica, que dio lugar a diversos decretos supremos (entre ellos podemos mencionar el D. S. Nro. 051- 91- PCM) con el fin de amortizar la deuda social que el Estado venía asumiendo con los maestros, en muchos casos contraviniendo derechos fundamentales del personal docente, motivando diversos reclamos judiciales.

En lo tocante a nuestro tema podemos mencionar el Art. 48 de La Ley del profesorado Nro. 24029: Art. 48: El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total. El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la Administración de Educación, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su remuneración total. Agrega el artículo en mención que el profesor que presta servicios en: zona de frontera, Selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia tiene derecho a percibir una bonificación por zona diferenciada del 10% de su remuneración permanente por cada uno de los conceptos señalados hasta un máximo de tres.

Para los efectos remunerativos, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, considera dos modalidades de remuneración: Remuneración Total Permanente. Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo, se otorga con carácter general a todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.

Remuneración Total. Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común

Frente a los diversos reclamos, el MEF ha dispuesto el reconocimiento de la deuda social con los maestros, indicando una serie de filtros para su procedencia, entre ellos podemos mencionar: que el reclamo se adecue al texto de la ley y al debido proceso, y que la exigencia se encuentre en una base de datos actualizada que identifique a cada docente y sus requerimientos (Ríos, 2017).

Sobre este punto, se reconoce que los trámites administrativos en este sector muchas veces no se ajustan a los principios administrativos, perjudicando directamente los intereses de los docentes, y dificultando los niveles de negociación con las instancias económicas correspondientes. No obstante, se han logrado algunos avances en su reconocimiento, y el tema ha cobrado actualidad por los temas de la pandemia del Covid- 19, dado que el cuerpo docente ha venido ejerciendo su derecho al reclamo en vía administrativa y judicial, y algunas entidades sub nacionales y paraestatales han venido tomando ciertas iniciativas en el marco de su autonomía, hasta ahora con dispares resultados.

Conviene mencionar en este acápite, el reciente anuncio de parte del MEF, que se destinará unos S/ 1,000 millones este año para el pago de la deuda social a los maestros por preparación de clases. El actual Ministro de Economía señaló que la semana pasada se promulgó la Ley de Presupuesto del 2022 y adicionalmente se incluye algunos dispositivos para este año.

El primero es S/ 1,000 millones para el pago social de una deuda a los maestros, que tiene varios años y corresponde a un pago que se les había prometido por preparación de clases. Además, el funcionario indicó que se dará S/ 300 millones para deudas judicializadas a otros sectores y que el Estado debe seguir avanzando (Gestión, 2021).

En cuanto a la ineficacia jurídica, llamada también ineficacia material, la mejor forma de abordarla es citando a Galloso (2016), cuando afirma que la ineficacia jurídica se entiende como aquel acto jurídico que no ha logrado cumplir sus efectos o deja de generarlos por causas internas o externas. La doctrina en general, sin embargo, no ha sido tan pacífica, pues un sector de ella todavía continúa debatiendo su contenido y sus relaciones con la invalidez o inexistencia de un acto jurídico.

Un buen sector de la doctrina hasta ahora, entiende a la ineficacia como una categoría amplia y general que incluye los diversos presupuestos de la invalidez o alteraciones estructurales del contrato o del acto jurídico (Ramón, 2012). Se entiende también como irregularidad o eficacia anormal, en contrapunto con la eficacia o producción de efectos jurídicos válidos.

En cuanto a su clasificación, se advierten modalidades como: provisional, permanente, originaria, sobreviniente, relativa o absoluta, pero la clasificación más aceptada es la ineficacia estructural, referida a un vicio de un presupuesto, requisito o elemento del acto jurídico; y la funcional, referido a que se trata de un acto jurídico válido, pero no surte efectos por anomalía sobreviniente.

Hoy en día se considera que la invalidez es meramente simbólico, y que en las relaciones jurídicas nos encontramos con actos que surten o no surten sus efectos, por una serie de razones, de modo que es irrelevante la distinción con la ineficacia. Hay que subrayar, eso sí, que todo contrato

inválido es ineficaz, pero no todo contrato ineficaz es inválido; además, la invalidez puede incluir la nulidad o la anulabilidad.

Conviene relacionar esta temática con lo que algunos autores llaman eficacia social de la norma, en tanto, para empezar, para que una ley sea eficaz en el mundo social, tiene que obligatoriamente, ser eficaz en el mundo jurídico y, para ello, es necesario que sea válido. Pero, para ser válido, debe, sobre todo, existir (Tiznado, 2018)

De modo que para que exista una ley es necesario considerar su origen legislativo, la cual debe ajustarse a la norma constitucional y reglamentaria.

Cuando esto ocurre, la norma pasa a formar parte del sistema legislativo, después de su promulgación, siempre cuando no adolezca de algún defecto de inconstitucionalidad de carácter formal o material. Si cumple estos requisitos entonces, existiendo y siendo válida, se reputa eficaz. La eficacia se refiere a la producción de efectos en el mundo material, por impacto de la norma en la vida de quienes están bajo su poder. Para saber si una ley es eficaz o no, basta con saber si produce o no efectos en la vida de la sociedad o de las personas.

Ahondando un poco más, es menester señalar que, producida una ley determinada, es necesario saber cuál era el propósito de legislador al crear esta ley. La importancia de esto es saber si el legislador realiza nuevos actos normativos para que realmente logre la finalidad para la que está destinada, o de pronto puede tener simplemente un efecto demagógico.

De esta suerte, la eficacia de una norma, cualquier sea su clasificación (Constitución, ley, ordenanza, decreto, reglamento, etc.), está determinada por la eficacia social sistémica, que puede describirse como un acto normativo que, además de ser eficaz, está en sintonía con los

principios fundamentales así como con las demás normas positivas, y que logra alcanzar, con sus efectos, los fines originarios del legislador.

En lo tocante a la fuente normativa del objeto de nuestra investigación, esto es, el Decreto regional Nro. 005-2014-LL, se trata de un dispositivo emanado por la gobernación regional, en el marco de su autonomía normativa reconocida por la ley.

El Estado es el conjunto de instituciones políticas de los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y otros que tienen basamento constitucional, que representan, organizan y sirven al pueblo. A él le corresponde elaborar, aplicar y fiscalizar políticas que correspondan al bienestar e integración nacional, siendo el servidor público el defensor del cumplimiento eficiente de estas funciones (tales como Educación, Salud, Seguridad, etc.) (IDEA, 2016).

En este contexto, en un Estado descentralizado como el nuestro, la potestad normativa supone el reconocimiento a los organismos sub nacionales de un ejercicio creador de Derecho que confluye con las diversas normas nacionales. En esta dirección, a tono con los Arts. 191 y 194 de la Constitución se admite la validez de sub sistemas de orden nacional, regional y local, cada cual con su ámbito de vigencia y aplicación, delimitado territorialmente a la circunscripción de cada sub gobierno, además de encontrarse sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional.

En este marco, el Estado ha sido diseñado en base a una repartición sistemática y unitaria que le permite proyectar sus principales atribuciones en favor de su población, en base a sus necesidades y requerimientos, lo cual debe ser facilitado por los canales administrativos correspondientes.

Este proceso ha demandado una serie de etapas y procesos de descentralización que en nuestro país no ha terminado, razón por la cual viene recibiendo una serie de críticas no haber satisfecho plenamente las demandas; sin embargo, no debemos desconocer que se han dado los primeros pasos en la reorganización del diseño del aparato público.

La articulación de las diversas fuentes normativas supone el reconocimiento de un tejido de normas con un mismo rango normativo no basadas exclusivamente en el principio de jerarquía, sino en el de competencia, a partir del cual en el ámbito competencial regional, la norma regional termina excluyendo a la norma del Gobierno Central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento (por ejemplo del gobierno local), tal como se desprende del Art. 36 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que señala:

Art. 36. Régimen normativo. Las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno. Las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa.

El dispositivo que permite regular específicamente cuestiones en sede regional es el decreto regional, el cual es expedido por la presidencia del Consejo, en mérito a los acuerdos regionales. En este orden, los decretos deben interpretar, aplicar y reglamentar los acuerdos regionales, sin ser transgredidos ni desnaturalizados.

La expedición de estos dispositivos lleva el voto aprobatorio del Consejo Regional, cuando se trate de una norma de naturaleza multisectorial, o, cuando se trata de regular un sector específico, solamente de un Secretario Regional. Estos decretos proceden en su vigencia a partir del día siguiente de su respectiva promulgación.

Finalmente, en cuanto al marco epistemológico, la presente investigación adopta la epistemología hermenéutica como base orientadora de la metodología de nuestra investigación, en la medida que se hace necesaria la interpretación de textos jurídicos vinculados a la temática de estudio, tales como la Constitución, leyes ordinarias y el propio decreto regional como objeto de estudio.

La hermenéutica, como método de las investigaciones de naturaleza cualitativa, se dirige a desentrañar el verdadero sentido de un texto o elemento que de otro modo no sería completamente entendible en un contexto del estado del arte si solo se limitaría a un juego recopilatorio de información sin la comprensión e interpretación como generador de conocimiento. (Arráez, Calles & Moreno de Tovar, 2006).

III. METODOLOGÍA

3.1. Tipo y diseño de investigación

Esta investigación basó sus planteamientos en un tipo de investigación básica, de acuerdo a las normas Concytec (2018), por el cual se expusieron las razones o fundamentos que sustentan una determinada posición sobre un fenómeno de la realidad, describiendo, analizando y/o proponiendo mejoras en su desarrollo o funcionamiento.

En este sentido, además, al sustentarse en un enfoque cualitativo, se optó como diseño de investigación el Estudio de caso, el cual se refiere a la observación única o múltiple de un determinado fenómeno de la realidad, a partir de lo cual se conseguirá evidencia suficiente para describir, verificar o generar teoría (Martínez, 2006). En nuestro caso, la pertinencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL, siendo excepcional en la materia, corresponde abordar su problemática como un caso específico de estudio que nos permita entender no solo las razones de su ineficacia sino plantear una solución.

3.2. Categorías, Subcategorías y Matriz de categorización

Como nos indica Llanos (2005), las categorías de estudio son una parte esencial para fundamentar la investigación cualitativa, en este contexto identificamos la presencia de dos categorías:

Categoría 1:

Decreto regional Nro. 005-2014-LL, y sus subcategorías: Legalidad, ámbito de aplicación y fundamentos.

Categoría 2:

Ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, y sus subcategorías: Legalidad, razonabilidad y efectos jurídicos.

3.3. Escenario de estudio

El escenario estuvo representado por la sede del gobierno Regional de La Libertad, ubicado en el distrito y provincia de Trujillo.

3.4. Participantes

Los participantes del estudio fueron siete (07) especialistas vinculados al área docente, ya sea desde un punto de vista jurídico o administrativo, los cuales nos dieron su consentimiento para su participación en este trabajo, y son los siguientes.

Nombre	Cargo:
Lilian Lizett Castro Mantilla. Abogada	Abogada- Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Secretaria Técnica
Erika María Zegarra Pereda	Ex Administradora de la UGEL 02 – La Esperanza
Olga Patricia Gamarra Chirinos	Abogada especialista en temas administrativos
Jason Renzo Lujan Velásquez	Ex Administrador de la Gerencia Regional de Educación de la Libertad
Aldo Iván Martínez Ruiz	Ex Administrador de la Ugel 03 – TNO y Ugel 04 –TSE
Manuel Rafael Miranda Luzuriaga	Abogado especialista en temas civiles y administrativos
Oriele María Ponce Vásquez	Financista de la UGEL 02 – La Esperanza

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

En cuanto a las técnicas usadas fueron las siguientes:

- La entrevista, por la cual sometimos a los sujetos entrevistados a una secuencia de preguntas previamente seleccionadas sobre los fines de la investigación.

- Análisis documental, por el cual nos referimos a la investigación de los diversos documentos sobre nuestro tema de estudio. Haciendo también el análisis normativo por el cual abordaremos metodológicamente el acervo legal y doctrinario sobre nuestro tema de estudio

En cuanto a los instrumentos utilizados en esta investigación:

- Guía de entrevista, para la formulación de interrogantes sobre nuestro tema de estudio.

- Ficha de análisis documental, Se refiere al instrumento por el cual se levanta la fuente y el tenor de los diversos documentos para efectos de comentario e interpretación de las fuentes.

3.6. Procedimiento

En cuanto al procedimiento, este se inició con el diseño de los instrumentos de validación, generados para los fines que se persiguen en este trabajo. Una vez culminada la elaboración el presente proyecto y siendo este aprobado se procedió a coordinar con los especialistas de asesoría legal para la recolección de información, a fin de obtener los datos sobre nuestras variables de estudio,

información sobre nuestro tema de estudio, ya sea de manera presencial o medios virtuales. Con la información conseguida, se procedió finalmente a analizar sus opiniones, criterios, comparándolas con otras fuentes y trasladarlas a la parte de los resultados, y finalmente elaborar las conclusiones y sugerencias de nuestra investigación.

3.7. Rigor científico

El aporte valorativo y científico de esta investigación está determinado por el desarrollo teórico en torno a las diversas categorías de nuestro estudio, con énfasis en la valoración y aplicación de los instrumentos aplicables en esta investigación, cumpliendo por ello con la consistencia lógica y especificidad consignados por Hernández, y Batista (2014), y considerando, además, la posibilidad de transpolar los resultados de nuestro estudio a otras poblaciones o necesidades semejantes, para de esta forma revelar el aporte utilitario del presente trabajo de investigación.

3.8. Método de análisis de información

Para el despliegue del análisis cualitativo de nuestra investigación se prefirieron los métodos deductivo y hermenéutico, con la finalidad de distinguir relaciones de causalidad en mérito de las inferencias lógicas de las diversas categorías de la presente investigación; en función a ello, será necesario la interpretación de los respectivos componentes teóricos de los diversos elementos que componen nuestro objeto de estudio. Con este objeto, siguiendo las propuestas de Schenetti (2015), los primeros resultados fueron sometidos a un *microanálisis* (estudio minucioso de la data) con el objeto de acercarnos a la esencia de los hallazgos, clasificando, codificando y jerarquizando elementos

que nos permitan conseguir el último significado de los datos que observamos, enfatizando se lineamientos bajo una codificación abierta y coaxial, por cuyo través no solo se logrará transparentar la información obtenida, sino especialmente conseguir las respuestas objetivas de los sujetos, más allá de aparentes dudas o ambigüedades que se puedan presentar.

3.9. Aspectos éticos

En el presente trabajo de investigación se respetó la autoría de los escritos y diversos documentos doctrinarios y legales, los cuales vienen siendo procesados según las normas convencionales APA y además utilizando el programa anti plagio turnitin que asegura la originalidad del trabajo.

IV. RESULTADOS

A continuación presentamos los resultados de esta investigación en base a las entrevistas realizadas según nuestra muestra de estudio, para lo cual se ha contado con el concurso de los profesionales relacionados con el quehacer jurídico y administrativo de los docentes en la región La Libertad.

En cuanto al **objetivo general** de nuestra investigación: Analizar de qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL, las posiciones de los especialistas entrevistados dieron lugar a las siguientes tablas:

Tabla 1: Respuestas a la pregunta 01 del cuestionario

1. ¿Conoce la actual problemática en torno a la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
Si, conozco que esa deuda por preparación de clases de los docentes deviene en ineficaz.	Si, como profesional involucrada en el sector educación pude conocer de la problemática respecto al pago de la deuda por preparación de clases y la discriminación en el pago por el nacimiento del reconocimiento de la deuda es decir en sede administrativa y judicial.	Si la conozco
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06 (Aldo Iván Martínez Ruiz)

Si, la labor diaria en la UGEL N° 02 nos permite percibir la mencionada Problemática. Conozco esa problemática, pero en realidad existe un cúmulo de problemas en las ugeles, de corte administrativo y económico. Sí, conozco que el sector docente no ha cubierto todas sus expectativas con la norma.

ENTREVISTADO 07

(Oriele María Ponce Vásquez)

Sí, conozco además que lamentablemente los asesores legales no encuadran bien las figuras legales para regular el sector educación, hace falta profesionalización en el sector.

Comentario:

Todos nuestros entrevistados, por ser profesionales vinculados al área jurídica o administrativa del tema docente conocen la problemática abordada respecto al decreto materia de esta investigación, por ello están al tanto de esta problemática y nos pusieron rápidamente en contexto respecto al tema. Siendo unánime la familiaridad respecto a esta problemática no queda mucho que comentar, salvo los agregados del entrevistado 05, quien afirmó que esa problemática es solo una de varias que existen hoy en día en este sector, enfatizando los órdenes económico y administrativo; igualmente, el entrevistado 06 señaló desde ya que la norma no ha venido a satisfacer las expectativas del cuerpo docente en los términos de su ámbito de aplicación.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Respuestas a la pregunta 02 del cuestionario

¿Considera Ud. que en la práctica la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL ha devenido en ineficaz?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
Si, ya que el Gobierno Regional de la Libertad ha venido pagando dicha bonificación en base a la remuneración total permanente, lo que ha ocasionado que los docentes impugnen dichas resoluciones en sede	Si observamos el cumplimiento de la finalidad del Decreto Regional, respecto al reconocimiento y pago de la deuda por preparación de clases, se puede concluir que resultado ineficaz el decreto debido a	Al ser una norma o decreto regional, no tiene alcance a nivel nacional por lo que resultaría ineficaz toda vez que el presupuesto asignado para el pago de la deuda social es emitido por el Estado a nivel nacional.

administrativa y en sede que no se ha cumplido con
jurisdiccional. el pago de manera idónea

a los maestro desde su
entrada en vigencia.

ENTREVISTADO 04
(Manuel Rafael Miranda
Luzuriaga)

No, más que ineficaz no
resulta lo suficientemente
eficiente.

ENTREVISTADO 05
(Jason Renzo Lujan
Velásquez)

Su ineficacia debe merecer
la responsabilidad de
aquellos que pretenden
resolver todo con la dación
de una norma sin conocer
el fondo del asunto de los
docentes.

ENTREVISTADO 06
(Aldo Iván Martínez Ruiz)

La ineficacia que usted expone
puede salvarse si existiera una
mejor coordinación entre los
entes administrativos.

ENTREVISTADO 07

(Oriole María Ponce Vásquez)

Sí, estoy de acuerdo que ha devenido en ineficaz, siendo una cuestión que se pudo prever en su momento, pero la influencia de los grupos docentes es muy marcada en el gobierno regional, razón por la cual muchas veces no se toma en cuenta la aplicación de las normas.

Comentario:

Como se puede observar fácilmente, la mayoría de nuestros entrevistados resaltan la ineficacia y/o ineficiencia de las disposiciones contenidas en el decreto regional Nro. 005-2014-LL, algunos matices en cada respuesta. Los entrevistados 01 y 02 fundamentan su respuesta en la responsabilidad que le corresponde al ente emisor de la norma, esto es, la gobernación regional. El entrevistado 03, por su parte, enfatiza la limitación del decreto en sede regional. En cuanto al entrevistado 04, su respuesta destaca nuevos calificativo para la los efectos de la norma bajo análisis: no es suficientemente eficiente, señala, lo cual, a nuestro juicio importan un eufemismo por no querer llamar a las cosas como son. En relación a los entrevistados 05 y 06, observamos que enfatizan la responsabilidad que les corresponde a las entidades normativas y a la coordinación necesaria que debe existir entre ellos; mientras que el entrevistado 07 manifiesta que la actual situación se debe a la marcada influencia de los sectores docentes en la gobernación.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al **objetivo específico 01** de nuestra investigación: Interpretar la base legal que sustentan los diversos supuestos de preparación de clases dirigidos al personal docente del sector público en La Libertad, encontramos los siguientes resultados:

Tabla 3: Respuestas a la pregunta 03 del cuestionario

¿Conoce Ud. si hay una base legal que sustente el pago por preparación de clases de los docentes, que fundamente el decreto regional Nro. 005-2014-LL?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
<p>Si, la derogada ley del profesorado N°24029 modificada por la Ley N°25212, en su artículo 48°y su Reglamento en su artículo 210°, establecieron que el profesor tiene derecho a percibir una bonificación mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración mensual.</p>	<p>Actualmente solo existe el Decreto Regional en mención, la iniciativa de pago de la deuda por preparación de clases se realiza en base a los saldos presupuestales que transfiere a las ugeles.</p>	<p>Solo lo dispuesto en la Ley del profesorado N°24029 y modificada por la Ley N°25212l.</p>
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06 (Aldo Iván Martínez Ruiz)
<p>Si, desde los Derechos Constitucionales hasta las sentencias judiciales, existe bastante base legal para sustentar el pago por preparación de clases de los docentes.</p>	<p>Si no existiera una base legal esa norma no podría haberse promulgado; lo que observo es que no se coordinó con las demás entidades de dirección.</p>	<p>Existe una base legal amplia para estos dispositivos, pero su eficacia y cumplimiento no se agota en la norma, es necesaria la coordinación con las entidades involucradas.</p>
ENTREVISTADO 07 (Oriele María Ponce Vásquez)		

Las normas referidas a las leyes 24029 y modificatoria N°25212I son de obligatorio cumplimiento. Son normas validas, pero su eficacia está supeditada a una coordinación entre las entidades correspondientes.

Comentario:

La importancia de esta interrogante radica en la fuente o base legal del dispositivo que comentamos, siendo prácticamente unánime el conocimiento de la base jurídica entre todos nuestros entrevistados. El énfasis que ponen los entrevistado 05 y 06 se refieren a los protocolos para la formalización de una norma, pero además en la coordinación de debe existir entre las entidades encargadas de su cumplimiento, cuestión que también subraya el entrevistado 07, al señalar que la eficacia de toda norma está supeditada a una coordinación entre las entidades correspondientes, lo cual parece una verdad de perogrullo, pero que hacen bien en recordárnosla en esta investigación.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4: Respuestas a la pregunta 04 del cuestionario

¿Considera Ud. que el pago por preparación de clases de los docentes debió merecer un mejor análisis previo a su expedición vía decreto regional Nro. 005-2014LL?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
<p>Sí, se debe analizar mejor y sobre todo tener en cuenta el criterio dispuesto por el Tribunal Constitucional, toda vez que una norma inferior no puede prevalecer sobre una norma superior.</p>	<p>Sí, considero que se tuvo que realizar las coordinaciones o las provisiones necesarias con el gobierno central para que se tenga respaldo presupuestal y no ocurra lo que ha pasado; siendo que a la fecha el MEF desconoce la deuda reconocida mediante el decreto regional.</p>	<p>Por supuesto.</p>
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06 (Aldo Iván Martínez Ruiz)
<p>Si, toda normativa es perfectible y más cuando ya</p>	<p>El análisis costo beneficio es una previsión que se toma antes de la</p>	<p>Sí, ahora que podemos ver con toda claridad esta problemática, definitivamente</p>

tiene más de seis años de aprobación de cualquier dispositivo; el dispositivo los actores involucrados. está vigente.

ENTREVISTADO 07

(Oriele María Ponce Vásquez)

La finalidad de la norma es buena, pero no se estudiaron todos los ángulos de esta problemática, y antes de beneficiar a los docentes terminaron afectándoles en sus derechos y creando expectativas que no se pueden cumplir, más aún tomando las circunstancias de la situación económica.

Comentario:

En cuanto a si la norma debió merecer una mayor análisis previo a su expedición, encontramos una clara sintonía en los presupuestos que la literatura especializada asigna a las formalidades de toda norma jurídica, pero que en el presente caso se ponen en entredicho dada la problemática que venimos estudiando. El entrevistado 01 señaló además de ello las disposiciones del Tribunal Constitucional en materia de jerarquía de leyes; mientras que el entrevistado 02 enfatizó las coordinaciones necesarias con el Ejecutivo, junto con el entrevistado 06 que señaló la ausencia de la convocatoria a todos los involucrados. Por su parte, el entrevistado 05 nos señaló el costo beneficio que debe guiar a todo dispositivo legal que pretenda regular las funciones de un cuerpo docente. Finalmente, el entrevistado 07 nos manifestó que sin tomas las medidas preventivas del estudio de una norma, termina afectando a los beneficiarios del magisterio.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al **objetivo específico 02** de nuestra investigación: Analizar la finalidad y aplicación del decreto regional Nro. 005-2014-LL respecto de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, encontramos los siguientes cuadros:

Tabla 5: Respuestas a la pregunta 05 del cuestionario

¿Cuál considera Ud. que fue la finalidad primigenia en la motivación del pago por preparación de clases de los docentes, en el marco del decreto regional Nro. 005-2014-LL?

ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
La finalidad fue de incentivar a través de una bonificación	Considero que tenía por finalidad agilizar el trámite	Atender los pedidos y reclamos de muchos docentes

a los docentes, toda vez que sus ingresos eran por debajo a otros profesionales.

de reconocimiento de la deuda por preparación de clases y hacer efectivo su pago de manera idónea como ya lo venían realizando otras regiones.

que no han sido atendidos y que además consideran irrisoria el monto calculado para el pago de la preparación de clases.

ENTREVISTADO 04
(Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)

La finalidad fue garantizar el derecho de los docentes a poder percibir el pago de su Beneficio Social de Preparación de clases.

ENTREVISTADO 05
(Jason Renzo Lujan Velásquez)

La finalidad es brindar al cuerpo docente todas las facilidades que su desempeño merece, y eso debe respetarse.

ENTREVISTADO 06
(Aldo Iván Martínez Ruiz)

La finalidad es claramente equitativa pues se tomó en consideración la situación frente a otros profesionales que tienen mayores beneficios de parte del Estado.

ENTREVISTADO 07
(Oriele María Ponce Vásquez)

Yo creo que la finalidad del dispositivo fue garantizar a los docentes sus beneficios que les corresponde por preparación de clases, especialmente motivada en esta problemática por la situación sanitaria, y porque su trabajo debe ser justamente retribuido.

Comentario:

Esta es una pregunta fundamental para los fines de nuestra investigación, en la medida que no dudamos que la intención normativa fue beneficiar a los docentes que su desempeño merece. En esta dirección, los entrevistados 01 y 04 señalaron que la finalidad de la norma fue incentivar el trabajo docente y garantizarles el pago de sus beneficios, en consonancia con el entrevistado 02, quien además señala que la norma tuvo en cuenta agilizar los trámites de reconocimiento de deuda por preparación de clases. Finalmente, tanto el entrevistado 06 como el entrevistado 07 señalan una finalidad equitativa para el desempeño docente, en comparación con otros profesionales del sector público. Este último, además, subraya las condiciones sanitarias que actualmente vivimos.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6: Respuestas a la pregunta 06 del cuestionario

¿Cómo calificaría la aplicación de este decreto regional a la fecha de esta investigación?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
No responde.	La calificaría de ineficiente e ineficaz, debido a que si bien es cierto se agilizo el trámite de reconocimiento de la deuda otorgándolo en sede administrativa ya no siendo necesario acudir a las instancias judiciales; al momento de hacerse efectivo el pago los que tienen resolución administrativa se encuentran en desventaja porque el MEF exige que la deuda sea reconocida mediante sentencia judicial para ser cancelada.	Poco adecuado.
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06 (Aldo Iván Martínez Ruiz)
Variable y con bastantes complicaciones.	Sin duda se trata de una ineficacia que tiene una fila de responsabilidades, que hay que observar para evitar cuestiones similares en el futuro.	La calificación deben darla los directamente afectados.
ENTREVISTADO 07 (Aldo Iván Martínez Ruiz)		
Se trata a no dudar de una responsabilidad funcional en relación con el cuerpo docente, que lamentablemente hasta ahora no se ha querido abordar.		
Comentario: No hemos encontrado necesariamente unanimidad en los resultados de esta pregunta, pero se observa una disconformidad en la norma en cuestión, que es precisamente lo que queríamos revelar con esta interrogante, al margen del calificativo que podrían darle a esta		

problemática. El entrevistado 02 señala ineficiencia e ineficacia en la aplicación del dispositivo, mientras que el entrevistado 04 lo califica como variable y con bastantes complicaciones. Por su parte, el entrevistado 06 señala que la calificación deben darla los directamente afectados, y el entrevistado 07 habla textualmente de una responsabilidad funcional.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al **objetivo 03** de nuestra investigación: Proponer la mejor alternativa para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, derivada de la vigencia del Decreto regional Nro. 005-2014-LL, encontramos los siguientes resultados:

Tabla 7: Respuestas a la pregunta 07 del cuestionario

¿Qué alternativa propondría Ud. para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada del Decreto regional Nro. 005-2014-LL?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
Podrían emitir un nuevo acto resolutivo en donde se tenga en cuenta los criterios establecidos en las normas de su competencia.	Dos alternativas: la primera que el gobierno regional tenga la iniciativa de pago destinando una partida presupuestal específica para este pago o que se realicen las acciones legales necesarias para que el MEF reconozca la deuda por preparación de clases mediante resolución administrativa y pague sin hacer discriminación alguna.	Realizar una evaluación adecuada de la deuda y realizar las gestiones a fin de cancelar al profesorado evitando las especulaciones y falsas esperanzas.
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06 (Aldo Iván Martínez Ruiz)
Un sinceramiento de las cifras de los docentes	La solución debe ser práctica con nuevo	Debería formarse una comisión en el Ejecutivo para

impagos por preparación de clases de los docentes. dispositivo de cara a las necesidades del cuerpo docente. que estudie oficialmente el caso por ser de interés nacional y pueda dar una solución acorde a Derecho.

ENTREVISTADO 07

(Oriele María Ponce Vásquez)

Toda solución debe incluir una mayor coordinación de las entidades dirigidas a regular los beneficios que corresponden a los docentes.

Comentario:

Esta interrogante la formulamos con un ánimo utilitario en la investigación, en la medida que consideramos que un trabajo de esta naturaleza no solo debe explorar la cuestión de fondo en la problemática, sino también evaluar las alternativas de solución. Así, una de las respuestas más interesantes la encontramos en el entrevistado 03, cuando propone una evaluación de la deuda y cancelación previa coordinaciones con las entidades correspondientes. El entrevistado 01 y el 05 manifiestan su practicidad al proponer un nuevo dispositivo que reemplace al cuestionado. Por su parte, el entrevistado 06 nos habla de la conformación de una comisión que estudie el caso por ser de interés nacional, mientras que el entrevistado 06 nos habla de la formación de una comisión que evalúe el caso.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8: Respuestas a la pregunta 08 del cuestionario

¿Finalmente, qué recomendaciones haría para evitar futuras controversias en torno a la disposición de los pagos al personal docente de la región La Libertad?		
ENTREVISTADO 01 (Lilian Lizett Castro Mantilla)	ENTREVISTADO 02 (Erika María Zegarra Pereda)	ENTREVISTADO 03 (Olga Patricia Gamarra Chirinos)
Se deben dictar medidas pertinentes en el tiempo y espacio que resulten eficaces y no generen a corto o largo plazo procesos innecesarios para la administración pública, así como para el órgano jurisdiccional.	Las políticas de gestión pública deben estar debidamente articuladas, es decir que exista congruencia en lo que un gobierno local, regional y el gobierno central realizan.	Revisar adecuadamente las normas nacionales respecto al mismo tema antes de emitir otra que se contrapone o no se adecua a lo dispuesto por el Estado.
ENTREVISTADO 04 (Manuel Rafael Miranda Luzuriaga)	ENTREVISTADO 05 (Jason Renzo Lujan Velásquez)	ENTREVISTADO 06

Recomendaría gestionar un mayor presupuesto y al mismo tiempo dar a esta problemática una mayor relevancia en las políticas públicas regionales. Recomendaría por mi parte una revisión de todas las normas administrativas que regulan el ejercicio docente. Considero que la administración debe sincerar su relación con los docentes, y corresponderle en sus beneficios como ordena la ley.

ENTREVISTADO 07

(Oriele María Ponce Vásquez)

Siendo un tema de larga data, es necesario que las normas se difundan previamente, sea que se trata de una ley o decreto, con la finalidad de explorar su mejor aplicación y beneficiaros.

Comentario:

En esta interrogante final la hicimos proyectándonos al futuro y evitar nuevos casos como el que estamos desarrollando, a pesar de los buenos propósitos de la norma, y nos felicitamos por las variadas recomendaciones de nuestros entrevistados frente a la problemática en cuestión. El entrevistado 01 señaló que es necesario que se dicten normas eficaces en el tiempo y espacio, en clara sintonía con el entrevistado 02, quien señaló la necesidad de la articulación en la gestión pública para evitar mayores dilaciones en sede administrativa y judicial. Por su parte, el entrevistado 04 recomendó la importancia del presupuesto y un mayor contacto con las sedes regionales, pues, a pesar de su autonomía, deben coordinar acciones conjuntas. En cuanto al entrevistado 06, nos señaló el sinceramiento de la administración en relación con el cuerpo docente y, finalmente, el entrevistado 07 puntualizó la difusión previa de las normas con el objeto de un mayor análisis antes de su aplicación, con lo cual, por tanto, se debe cumplir con los protocolos legales.

Fuente: Elaboración propia.

V. DISCUSIÓN

Luego de procesar las respuestas que nos arrojaron nuestros especialistas entrevistados sobre nuestro tema de estudio, procedimos a analizar y discutir cada una de las posiciones, las cuales sistematizamos a continuación.

Respecto al **objetivo general** planteado en la presente investigación, observamos que los resultados correspondientes a las tablas 01 y 02 manifiestan de parte de nuestros entrevistados no solo la plena actualidad del tema en cuestión, sino la patente afectación del cuerpo docente a partir de la ineficacia del decreto regional Nro. 005-2014-LL, que intentó beneficiar a los maestros, pero que terminó perjudicando y entrapando sus expectativas.

Sobre el punto, no se trata de cuestionar la autonomía de los entes sub nacionales, pues la literatura moderna ha legitimado sus competencias y así lo reconoce la normatividad nacional, sino que muchas veces esta facultad no se ejerce en su dimensión más correcta. Como hemos referido los planteamientos de IDEA (2016), en un Estado descentralizado como el nuestro, la potestad normativa supone el reconocimiento a los organismos subnacionales de un ejercicio creador de Derecho que confluye con las diversas normas nacionales. En esta dirección, a tono con los Arts. 191 y 194 de la Constitución se admite la validez de subsistemas de orden nacional, regional y local, cada cual con su ámbito de vigencia y aplicación, delimitado territorialmente a la circunscripción de cada subgobierno, además de encontrarse sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional.

La actual problemática, a juicio de nuestros especialistas, pretendió, además, reconocerles su derecho en sede administrativa y aliviar de esta forma la sobrecarga de demandas laborales por concepto de preparación de clases y, especialmente, evitar una dilación innecesaria de los procesos que

a toda luz había sido ampliamente reconocido en favor del cuerpo docente a nivel nacional.

Una de las opiniones más relevantes de nuestros entrevistados, nos señaló la conexión necesaria que toda norma debe tener con la economía y la ciencia administrativa, siendo este uno de los factores más importantes para calificar la aplicación de una norma como eficaz o ineficaz.

Conviene mencionar en este punto que la norma no se cuestiona necesariamente en el fondo, pues hay consenso, en la mayoría de entrevistados, en sus buenos propósitos, sino en su aplicación misma. En efecto, si observamos el cumplimiento de la finalidad del decreto regional, respecto al reconocimiento y pago de la deuda por preparación de clases, se puede concluir que resulta ineficaz debido a que no se ha cumplido con el pago de manera idónea a los maestros desde su entrada en vigencia, con el consiguiente perjuicio para los maestros.

Un punto adicional que no queremos dejar pasar, tiene que ver con la opinión de uno de los entrevistados en torno al factor político de la cuestión, pues nos señalaron que la ineficacia de la norma se produce por la influencia de los grupos docentes en el gobierno regional, razón por la cual muchas veces no se toma en cuenta la aplicación de las normas, dando a entender una influencia negativa en el aparato administrativo regional, cosa con la que no necesariamente estamos de acuerdo.

Todo grupo o colectivo social tiende a influenciar en el aparato normativo con el fin de beneficiar sus intereses; en el colectivo docente se trata de luchas sindicales que se dan en todos los niveles, completamente legítimas; lo que en verdad debemos poner en relieve y cuestionar es el ejercicio de la autonomía de la autoridad gobiernista, pues cualquier influencia debe ser contenida en razón al derecho y las posibilidades fácticas para su cumplimiento.

En cuanto **al primer objetivo específico**, lo que podemos observar en la tablas 03 es la base legal que sustenta el pago por preparación de clases de los docentes, en mérito al decreto regional Nro. 005-2014-LL, materia de investigación.

La casi unanimidad en la postura de los entrevistados, nos refleja que tal dispositivo tiene un asidero en el bagaje normativo de nuestro ordenamiento, incluyendo el constitucional, pues de otro modo no podría haberse promulgado, y por tanto son de obligatorio cumplimiento. En buena cuenta, se trata de normas validas, pero su eficacia está supeditada a una coordinación entre las entidades correspondientes, y así lo reportan la mayoría de nuestros entrevistados al coincidir en que existe una base legal amplia para estos dispositivos, pero su eficacia y cumplimiento no se agota en la norma, es necesaria la coordinación con las entidades involucradas.

Como afirma Galloso (2016), la ineficacia jurídica, llamada también ineficacia material, se entiende como aquel acto jurídico que no ha logrado cumplir sus efectos o deja de generarlos por causas internas o externas. La doctrina en general, sin embargo, no ha sido tan pacífica, pues un sector de ella todavía continúa debatiendo su contenido y sus relaciones con la invalidez o inexistencia de un acto jurídico. La mayoría autores hasta ahora, entiende a la ineficacia como una categoría amplia y general que incluye los diversos presupuestos de la invalidez o alteraciones estructurales del contrato o del acto jurídico (Ramón, 2012). Se entiende también como irregularidad o eficacia anormal, en contrapunto con la eficacia o producción de efectos jurídicos válidos.

En las siguientes tablas, 04 y 05, abordamos si la norma en cuestión debió merecer un mejor análisis previo, y la finalidad primigenia en la motivación del pago por preparación de clases de los docentes, en el marco del decreto regional Nro. 005-2014-LL.

Para la mayoría de nuestros entrevistados, la norma en cuestión pudo tener un mejor análisis en su preparación, o en todo caso se debió realizar las coordinaciones necesarias con el gobierno central para que se tenga respaldo presupuestal y no ocurra lo que ha pasado; siendo que a la fecha el MEF desconoce la deuda reconocida mediante el decreto regional, entrapando las expectativas del profesorado.

En cuanto al **segundo objetivo específico**, referido a la finalidad de la norma, buena parte de nuestros entrevistados consideró que esta tenía por finalidad agilizar el trámite de reconocimiento de la deuda por preparación de clases y hacer efectivo su pago de manera idónea como ya lo venían realizando otras regiones. Asimismo, se señaló que la finalidad es claramente equitativa pues se tomó en consideración la situación frente a otros profesionales que tienen mayores beneficios de parte del Estado.

En cualquier caso, observamos factores atendibles que muy bien se pudieron prever para evitar cualquier perjuicio a los beneficiarios, pues como afirmó uno de nuestros entrevistados, se pretendió beneficiar a los docentes, pero terminaron afectándoles en sus derechos y creando expectativas que no se pueden cumplir, más aún tomando las circunstancias de la situación económica.

En cuanto a la tabla 06, referida a la calificación de la aplicación de este decreto regional a la fecha de esta investigación, podemos admitir un criterio subjetivo en su formulación, y hasta provocador, pero es que consideramos conveniente conocer de parte de nuestros especialistas vinculados al quehacer jurídico y administrativo docente, su apreciación en torno a la problemática específica de la norma. No todos se animaron a emitir gratuitamente un calificativo, pero sin pudimos advertir el notable malestar que supone una norma con una efectividad tan particular. Suscribimos la opinión de uno de nuestros entrevistados, cuando afirmó que su calificación era ineficiente e ineficaz, debido a que si bien es cierto se agilizó el trámite de reconocimiento de la deuda otorgándolo en sede administrativa ya no

siendo necesario acudir a las instancias judiciales; al momento de hacerse efectivo el pago los que tienen resolución administrativa se encuentran en desventaja porque el MEF exige que la deuda sea reconocida mediante sentencia judicial para ser cancelada.

En lo que respecta al **tercer objetivo** específico, encontramos en la tabla 07 las respuestas como alternativas de solución frente a esta problemática, y afortunadamente no fueron pocas, lo cual puede darnos una idea de cómo resolver este entuerto, si acaso existe la voluntad de hacerlo.

Las respuestas más sobresalientes pasan por sincerar las cifras de los docentes impagos por preparación de clases, con lo cual el Estado se ahorra nuevos conflictos normativos a futuro, dación de un nuevo dispositivo ad hoc, o que el gobierno regional tenga la iniciativa de pago destinando una partida presupuestal específica para este pago o que, en todo caso, se realicen las acciones legales necesarias para que el MEF reconozca la deuda por preparación de clases mediante resolución administrativa y pague sin hacer discriminación alguna. En cualquier caso se trata de soluciones al alcance y sumamente prácticas que podrían despejar esta problemática y evitar que el malestar se incremente con todo lo que ello implica para la legitimidad y solvencia de la autoridad.

Finalmente, en cuanto al análisis de la tabla 08, referida a las recomendaciones para evitar problemas en el futuro, que terminan de redondear nuestra investigación y con las cuales nos identificamos plenamente, a saber: Dictar medidas pertinentes en el tiempo y espacio que resulten eficaces y no generen a corto o largo plazo procesos innecesarios para la administración pública, así como para el órgano jurisdiccional, y gestionar un mayor presupuesto y al mismo tiempo dar a esta problemática una mayor relevancia en las políticas públicas regionales, pues al final la administración se concibe como un sistema y no como islas normativas en su aplicación.

VI. CONCLUSIONES

1.- En el presente investigación se ha logrado concluir que el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL resulta ineficaz pues los beneficiarios no han logrado conseguir sus pagos, por tanto, no han sido satisfechas las expectativas del cuerpo docente en los términos de su ámbito de aplicación.

2.- Se ha logrado concluir que la base legal que sustenta los diversos supuestos de preparación de clases por parte del personal docente del sector público en La Libertad, están determinados por la ley derogada N°24029, Ley del profesorado, modificada por la Ley N°25212, en su artículo 48° y su reglamento en el artículo 210°, donde se establece que el profesor tiene derecho a percibir una bonificación mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración mensual.

3.- Se ha logrado concluir que la finalidad del decreto regional Nro. 005-2014-LL respecto de la deuda por preparación de clases de los docentes fue incentivar el ejercicio docente a través de una bonificación, toda vez que sus ingresos eran por debajo a otros profesionales, frente a lo cual se imponía la necesidad agilizar el trámite de reconocimiento de la deuda y hacer efectivo su pago.

4.- Se concluye que la mejor alternativa para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, derivada de la vigencia del Decreto regional Nro. 005-2014-LL, es realizar una evaluación adecuada de la deuda y realizar las gestiones administrativas pertinentes a fin de cancelar al profesorado y otorgando eficacia normativa al decreto regional.

VII. RECOMENDACIONES

1.- Se recomienda a la autoridad del gobierno regional de La Libertad realizar un mejor estudio costo- beneficio y debate previo a la dación de una norma teniendo en cuenta no solo sus beneficiarios como ámbito de aplicación sino las posibilidades materiales para su cumplimiento.

2.- Se recomienda a la autoridad del gobierno regional de La Libertad mejorar sus niveles de coordinación con sus pares regionales a nivel nacional y con el propio Ejecutivo, con la finalidad de conocer las diversas causas de la problemática del profesorado a nivel nacional.

3.- Se recomienda a la autoridad del gobierno regional de La Libertad una constante capacitación a su personal jurídico y administrativo en materia de producción legislativa, con la finalidad de evitar en el futuro problemas similares de ineficacia normativa.

REFERENCIAS

- IDEA (2010). *Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*. Edit. IDEA.
- Llanos, G. (2005). *Investigación científica: propedéutica y docencia*. Lima: Felipe y Ballón. MEF- *Destinará 1000 millones para pago a docentes*. Diario Gestión. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/mef-destinara-s-1000-millones-para-pagar-deuda-social-de-docentes-nndc-noticia/>
- Monzón, L. (2011). *Comentario Exegético a la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*. (1era ed.). Perú: Ediciones Legales E.I.R.L.
- Morón, J. (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- Neves, J. (2008). *La Prescripción Laboral: Trabajo y Seguridad Social. Estudios jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez*. Lima.
- Normas Legales. (2012). *Ley de la Reforma Magisterial*. Diario Oficial el Peruano. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/files/4966_201212101158.pdf.
- Peréz, J. (2015). *Análisis de la deuda social que tiene el Estado con el magisterio peruano y loreano*. Recuperado de: <http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/125/P%C3%89REZ->
- Puecas, R. (2017). *Transgresión de los beneficios remunerativos y pensionarios en la ley de la reforma magisterial- ley N° 29944*. Tesis para obtener el título de Abogado. Universidad Señor de Sipán. Recuperado de: <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/3169/PUESCAS%20FIESTA%20ROBERTO%20CARLOS.pdf?sequence=1>
- Plá, A. (1998). *Los Principios del Derecho del Trabajo*. (3era Edición). Buenos Aires: Depalma.

- Pizarro, M. (2006). *La remuneración en el Perú, Análisis jurídico laboral*. Lima: Estudio Gonzáles & Asociados.
- Podetti, H. (1997). *Los Principios del Derecho del trabajo*. México: UANM.
- Quevedo, R. (2006). *Principios del Derecho de Trabajo*. Recuperado de: <http://unaplaboral.blogspot.pe/2006/07/principios-del-derecho-de-trabajo-ii.html>
- Ramírez, L. (2004). *El principio de progresividad y de irregresividad, en Ley de Contrato de Trabajo Comentada*. Buenos Aires: La Ley.
- Ríos, A. (2017). *Análisis de los criterios de selección para el pago de la deuda social a los maestros de la región San Martín, 2017*. Universidad Científica del Perú.
- Ramón, J. (2012). *Conceptualización de la ineficacia, invalidez e inexistencia en el Derecho español*. Recuperado de: [:https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722012000200003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722012000200003)
- Tiznado, M. (2018). *Norma jurídica y contexto social*. Santiago: Grande y Forbes.
- Vela, S. (2015). *Incumplimiento de sentencias firmes sobre pago de bonificaciones en la UGEL Pachitea*. Universidad de Huánuco- Perú.
- Vidal, J. (2017). *Procedimientos administrativos y su influencia en los actos administrativos en los trabajadores del Decreto Legislativo 276 del Gobierno Regional de Ancash, 2017*. Universidad César Vallejo, Huaraz- Perú.
- Vela, S. (2015). *Incumplimiento de sentencias firmes sobre pago de bonificaciones en la Ugel Pachitea*. Tesis para obtener el título de Abogado. Universidad Nacional de Huánuco. Recuperado de: <http://repositorio.udh.edu.pe/handle/123456789/56;jsessionid=7B5C44A63B95FBC3008EE0D703F88B3A>

Normas Legales:

Código Civil Peruano, Perú, (1984)

Constitución Política del Perú (1993)

Decreto Legislativo N° 768. Código Procesal Civil Peruano, Perú, 1992.

Decreto Supremo N° 051-91-PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 04 de marzo de 1991.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de enero de 2019

Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de mayo de 2019

ANEXOS

ANEXO 01:

Matriz de categorización

PROBLEMA	JUSTIFICACIÓN	OBJETIVOS	ESTUDIOS PREVIOS	TEORÍAS	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
¿De qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL?	Valor teórico: Nuestro trabajo permitirá no solo actualizar los fines de la administración regional en el interés del profesorado, sino que además permitirá resolver los cientos o miles de casos en sede regional, con efectos ilustrativos a nivel nacional.	General: Analizar de qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL.	Internacionales: Güell (2014). Estudio de la satisfacción laboral de los maestros. Catalunya, España, donde logra concluir que el perfil de docente satisfecho es la del maestro joven, de edades comprendidas entre 22- 35 años, con menos de diez años de	Ineficacia jurídica: La ineficacia de un acto jurídico se refiere a que no produce la totalidad o parte de sus efectos, porque adolece de ciertos elementos intrínsecos o extrínsecos que le impiden constituir eficientemente un derecho. En su sentido más amplio, la ineficacia de un acto jurídico puede presentar la forma de	Decreto regional Nro. 005-2014-LL	- Legalidad. - Ámbito de aplicación - Fundamentos.

	<p>Utilidad metodológica: El presente trabajo pretende establecer un conjunto de pasos para racionalizar legalmente esta problemática, con todo lo que ello implica en la elaboración y procesamiento de los instrumentos necesarios para reflejar las posiciones del profesorado en esta cuestión, así como la del cuerpo docente involucrado directa o indirectamente en estos afanes administrativos.</p> <p>Coveniencia: Consideramos que la</p>	<p>Epecíficos: OE1: Interpretar la base legal que sustentan los diversos supuestos de preparación de clases dirigidos al personal docente del sector público en La Libertad.</p> <p>OE2: Analizar la finalidad y aplicación del decreto regional Nro. 005-2014-LL respecto de la deuda por preparación de</p>	<p>experiencia, que trabaja en centros concertados, pequeños, como tutor en el nivel de Educación Infantil. Este perfil del profesor tiene una opinión media respecto a su remuneración económica, al reconocimiento social que recibe, al sistema educativo actual y al nivel de estrés que siente, así como una opinión positiva de la formación inicial que ha recibido.</p> <p>Arratia (2010). Desempeño laboral y</p>	<p>invalidez, inexistencia o ineficacia stricto sensu.</p> <p>Profesor: El profesor o docente es un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. La función docente es aquella de carácter profesional que</p>	<p>Ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Legalidad. - Razonabilidad - Efectos jurídicos.
--	--	--	--	--	--	---

	<p>conveniencia del estudio queda establecida en la medida que los resultados se desprenden de una realidad fáctica que en última instancia compromete no solo a la propia administración sino a toda la sociedad, con lo cual se espera sentar un precedente para futuros estudios en la materia.</p> <p>Relevancia social: Los resultados de este trabajo permitirá poner en relieve las connotaciones sociales del problema que</p>	<p>clases de los docentes de La Libertad.</p> <p>OE3: Proponer la mejor alternativa para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, derivada de la vigencia del Decreto regional Nro. 005-2014-LL.</p>	<p>condiciones de trabajo docente en Chile: influencias y percepciones desde los evaluados. Chile. Se logró concluir que la profesión docente es una profesión compleja que está profundamente determinada por fuerzas políticas y sociales; y que esto implica que estos son actores que pueden ser considerados sujetos de una comunidad educativa, encontrándose están insertos en un contexto, que le</p>	<p>implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza – aprendizaje de acuerdo a las atribuciones que señala ley de la materia.</p> <p>Bonificación: Cantidad extra adicional fijada al salario, es decir, no forma parte del salario base, sino que es un complemento, estas bonificaciones, pueden ser de forma general, que se las den a todos o a aquellos que reúnan ciertos requisitos, quizá de productividad, o quizá por la preparación profesional que tengan, les dan un sueldo base y aparte una bonificación.</p>		
--	---	---	---	---	--	--

	<p>abordamos, pues los maestros pertenecen a una clase de administrados con interés permanente en las disposiciones de la administración regional, y cuya tranquilidad repercute en la propia sociedad que los sabe formadores de sus hijos.</p>		<p>permite desenvolverse dentro de un marco determinado (pero no determinista) por ciertas condiciones materiales y sociales (que producen la satisfacción laboral) de trabajo.</p> <p>Nacionales: Puecas (2017). Transgresión de los beneficios remunerativos y pensionarios en la ley de la reforma magisterial- ley N° 29944. Lambayeque. Se logra concluir que los beneficios</p>	<p>Decreto regional: Los Decretos Regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano.</p>		
--	--	--	---	--	--	--

			<p>remunerativos y pensionarios de los docentes transgredidos por la Ley de la Reforma Magisterial- Ley N° 29944, se ven afectados por discordancias normativas y discrepancias teóricas, que están relacionadas causalmente y se explican por el hecho que no existe concordancia entre la Constitución Política del Perú y la Ley de la Reforma Magisterial.</p> <p>Vela (2015). Incumplimiento de</p>			
--	--	--	--	--	--	--

			<p>sentencias firmes sobre pago de bonificaciones en la Ugel Pachitea. Huánuco. En este trabajo se logró concluir que las principales causas que ocasionan el incumplimiento de sentencias firmes que disponen el pago de bonificaciones a los docentes es la falta de presupuesto (59%), negligencia e incumplimiento de funciones (18%), permanente cambio del personal administrativo por</p>			
--	--	--	--	--	--	--

			razones políticas (11%), incapacidad de gestión del Director de la UGEL (5%), dejadez del profesor (2%). Asimismo, se concluye que tiene sentencia firme el 86% de docentes, de las cuales la cantidad de sentencias que se han incumplido en cuanto al pago de bonificación por preparación de clases a los docentes de la UGEL Pachitea en los años 2012 al 2014 es que no le cancelaron en su totalidad a 42 docentes (95%), solo a 2 cancelaron en su			
--	--	--	---	--	--	--

			totalidad – subsidio por luto a uno , preparación de clases al otro- (5%) ; es de advertir que a un 20% le pagaron algo a cuenta mientras que al 80% no le dieron absolutamente nada.			
--	--	--	---	--	--	--

ANEXO 02: Instrumento

GUÍA DE ENTREVISTA

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO (A):

Nombre:

Fecha:

Lugar:

INSTRUCCIONES:

Leer detenidamente cada interrogante de la presente entrevista y responder desde su experiencia, conocimiento opinión, con claridad y veracidad sus respuestas, debido que, las respuestas consignadas, serán el fundamento para validar nuestra hipótesis de trabajo y corroborar nuestros objetivos.

OBJETIVO GENERAL: Determinar de qué manera resulta ineficaz el pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL.

1.- ¿Conoce la actual problemática en torno a la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL?

2.- ¿Considera Ud. que en la práctica la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada de la vigencia del decreto regional Nro. 005-2014-LL ha devenido en ineficaz?

OBJETIVO ESPECÍFICO 01: Conocer la base legal que sustentan los diversos supuestos de preparación de clases dirigidos al personal docente del sector público en La Libertad.

3.- ¿Conoce Ud. si hay una base legal que sustente el pago por preparación de clases de los docentes, que fundamente el decreto regional Nro. 005-2014-LL?

4.- ¿Considera Ud. que el pago por preparación de clases de los docentes debió merecer un mejor análisis previo a su expedición vía decreto regional Nro. 005-2014LL?

OBJETIVO ESPECÍFICO 02: Investigar la finalidad y aplicación del decreto regional Nro. 005-2014-LL respecto de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad.

5.- ¿Cuál considera Ud. que fue la finalidad primigenia en la motivación del pago por preparación de clases de los docentes, en el marco del decreto regional Nro. 005-2014-LL?


6.- ¿Cómo calificaría la aplicación de este decreto regional a la fecha de esta investigación?

OBJETIVO ESPECÍFICO 03: Proponer la mejor alternativa para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes de La Libertad, derivada de la vigencia del Decreto regional Nro. 005-2014-LL.

7.- ¿Qué alternativa propondría Ud. para resolver la ineficacia del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada del Decreto regional Nro. 005-2014-LL?

8.- ¿Finalmente, qué recomendaciones haría para evitar futuras controversias en torno a la disposición de los pagos al personal docente de la región La Libertad?

ANEXO 03:**FICHA DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO:**

Nombre del Instrumento	Guía de entrevista sobre Ineficacia jurídica del pago de la deuda por preparación de clases de los docentes, derivada del decreto regional Nro. 005-2014-II: La Libertad, 2021.		
Objetivo del Instrumento			
Aplicado a la Muestra			
Nombres y Apellidos del Experto	Castro Mantilla Lilian Lizett	DNI N°	46212125
Título Profesional	Abogada	Celular	962969173
Dirección Domiciliaria	Calle Juan del Coral N°1054, Urb. El Bosque		
Grado Académico	Doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad		
FIRMA	 <small>Escaneado con CamScanner</small>	Lugar y Fecha:	06/12/2021

Informe de validación sobre instrumento de investigación científica

INFORME DE VALIDACION SOBRE INSTRUMENTO DE INVESTIGACION CIENTIFICA

I. DATOS GENERALES

Apellidos y nombres del experto : Castro Mantilla Lilian ~~Lizett~~
 Institución donde labora : Municipalidad Provincial de Trujillo
 Especialidad : Abogada- Procedimientos Administrativos
 Disciplinarios de la Secretaria Técnica
 Instrumento de validación :
 Autor del instrumento : GARCA BLAS MANUEL ERNESTO

II. ASPECTOS DE VALIDACION

1	2	3	4	5
Muy deficiente	Deficiente	Aceptable	Buena	Excelente

CRITERIOS	INDICADORES	1	2	3	4	5
CLARIDAD	Los Items están redactados con lenguaje apropiado y libre de ambigüedades.					X
OBJETIVIDAD	Las Instrucciones y los Items del Instrumento permiten recoger la información objetiva sobre las variables, dimensiones e indicadores.					X
ACTUALIDAD	El Instrumento demuestra vigencia acorde con el conocimiento científico y tecnológico inherente al tema de investigación.				X	
ORGANIZACION	Los Items del Instrumento reflejan organicidad lógica entre la definición operacional y conceptual respecto a la variable, de modo que permiten hacer inferencias en relación a las hipótesis, problema y objetivos de la investigación.				X	
SUFICIENCIA	Los Items del Instrumento son suficientes en cantidad y calidad acorde con las variables, dimensiones e indicadores.					X
INTENCIONALIDAD	Los Items del Instrumento son coherentes con el tipo de investigación y responden a los objetivos, hipótesis y variables de estudio.					X

CONSISTENCIA	La información que se recoja a través de los ítems del instrumento permitirá analizar, describir y explicar la realidad, motivo de la investigación.					X	
COHERENCIA	Los ítems del instrumento expresan relación con los indicadores de cada dimensión de las variables.					X	
METODOLOGIA	La relación entre la técnica y el instrumento propuesto responden al propósito de la investigación.					X	
PERTINENCIA	La redacción de los ítems concuerda con la escala valorativa del instrumento.						X
PUNTAJE TOTAL							

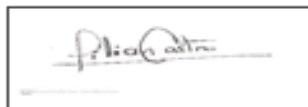
Nota: Tener en cuenta que el instrumento es válido cuando se tiene un puntaje mínimo de 41 (excelente); un puntaje menor se considera como no válido ni aplicable.

III. OPINION DE APLICABILIDAD

Los ítems están bien redactados de forma coherente con el tipo de investigación respondiendo a los objetivos planteados, la hipótesis y las variables de estudio.

Promedio de valoración:

Sello personal y firma:



Fecha: 06/12/2021

Informe de validación sobre instrumento de investigación científica

INFORME DE VALIDACIÓN SOBRE INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

I. DATOS GENERALES

Apellidos y nombres del experto : Reyes Jimenez Oswel Smith
 Institución donde labora : Independiente
 Especialidad : Maestro en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
 Instrumento de validación : Análisis de validez y confiabilidad
 Autor del instrumento : Br. Garcia Blas Manuel

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

1	2	3	4	5
Muy deficiente	Deficiente	Aceptable	Buena	Excelente

CRITERIOS	INDICADORES	1	2	3	4	5
CLARIDAD	Los ítems están redactados con lenguaje apropiado y libre de ambigüedades.				✓	
OBJETIVIDAD	Las instrucciones y los ítems del instrumento permiten recoger la información objetiva sobre las variables, dimensiones e indicadores.				✓	
ACTUALIDAD	El instrumento demuestra vigencia acorde con el conocimiento científico y tecnológico inherente al tema de investigación.				✓	
ORGANIZACIÓN	Los ítems del instrumento reflejan organicidad lógica entre la definición operacional y conceptual respecto a la variable, de modo que permiten hacer inferencias en relación a las hipótesis, problema y objetivos de la investigación.				✓	
SUFICIENCIA	Los ítems del instrumento son suficientes en cantidad y calidad acorde con las variables, dimensiones e indicadores.				✓	
INTENCIONALIDAD	Los ítems del instrumento son coherentes con el tipo de investigación y responden a los objetivos, hipótesis y variables de estudio.				✓	
CONSISTENCIA	La información que se recoja a través de los ítems del instrumento permitirá analizar, describir y explicar la realidad, motivo de la investigación.				✓	



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

Declaratoria de Autenticidad del Asesor

Yo, DIONICIO GODOFREDO GONZALEZ GONZALEZ, docente de la ESCUELA DE POSGRADO MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA de la UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO SAC - TRUJILLO, asesor de Tesis titulada: "INEFICACIA JURÍDICA DEL PAGO POR PREPARACIÓN DE CLASES A LOS DOCENTES, DERIVADA DEL DECRETO REGIONAL NRO. 005-2014-LL, 2021", cuyo autor es GARCIA BLAS MANUEL ERNESTO, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 20.00%, verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin, el cual ha sido realizado sin filtros, ni exclusiones.

He revisado dicho reporte y concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio. A mi leal saber y entender la Tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

En tal sentido, asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada, por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas vigentes de la Universidad César Vallejo.

TRUJILLO, 08 de Enero del 2022

Apellidos y Nombres del Asesor:	Firma
DIONICIO GODOFREDO GONZALEZ GONZALEZ DNI: 17889722 ORCID: 0000-0002-7518-1200	Firmado electrónicamente por: DIONICIOGG el 08- 01-2022 13:18:43

Código documento Trilce: TRI - 0259561