

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**“Agendación y formulación de la política de gestión educativa
descentralizada en el sector Educación: actores, factores y dinámicas
intervinientes entre 2011 - 2016”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno

AUTOR

José Luis Vargas Dávila

ASESOR

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

JURADO

Jorge Aragón Trelles

Flavio Ernesto Ausejo Castillo

LIMA – PERÚ

2018

RESUMEN

El presente estudio analiza las etapas de agendación y formulación de la política de gestión educativa descentralizada, impulsada por el Ministerio de Educación desde 2011 al 2016, así como la manera como se abordó el desarrollo de capacidades de los servidores públicos de las instancias de gestión del sector como condición para su desarrollo. La pregunta central que aborda la investigación es ¿cuáles fueron y como influyeron los actores, factores y dinámicas en el desarrollo de esta política? Utilizando las herramientas de análisis de las políticas públicas y enfatizando el rasgo dinámico de éstas, se constató que la gestión educativa descentralizada se estableció en la agenda del Ministerio de Educación, en 2011, como resultado de una “ventana de oportunidad”. Luego, continuó con el diseño e implementación de un conjunto de primeras medidas hasta la conclusión de un debate interno, del Ministerio de Educación, entre descentralistas y modernizadores, en 2013. Posteriormente, continuó la modernización de la gestión descentralizada, lo que fortaleció capacidades burocráticas, pero debilitó el diseño institucional que se estaba construyendo. La explicación a este proceso puede encontrarse en los cambios en el contexto social e institucional, la dinámica de las comunidades de política, y los enfoques de gestión educativa y los medios que utilizaron los equipos ministeriales durante el periodo.

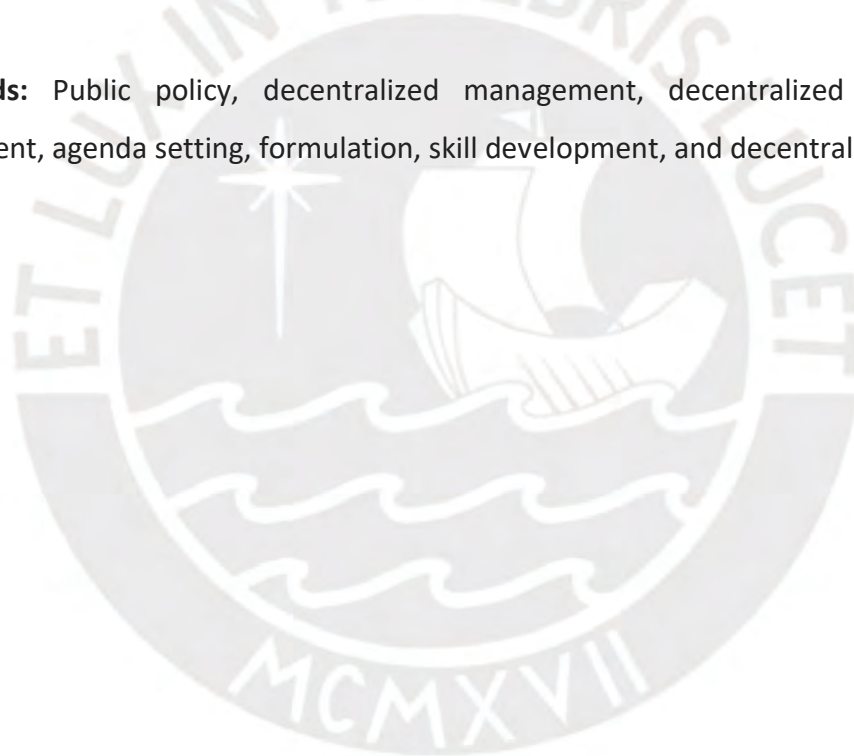
Palabras clave: Políticas Públicas, gestión descentralizada, gestión educativa descentralizada, agendación, formulación, desarrollo de capacidades, descentralización.

Abstract

This study analyzes the formulation stages of the decentralized education management policy, promoted by the Ministry of Education from 2011 to 2016, as well as how civil servants belonging to the different management levels in the sector were trained as a basis for its development. The main purpose of this research is to analyze the actors, factors, and dynamics to which development of this policy was subject and

their respective impact on it. By means of tools used to analyze public policies and their dynamic features, it was verified that the decentralized education management was set in the Ministry of education agenda in 2011 as a result of a “policy window.” Afterwards, the Ministry of Education designed and implemented a group of first measures until the end of an internal discussion between decentralizer's and modernizer's technocrats led by such a Ministry in 2013. Subsequently, it continued modernizing the decentralized management, which strengthened bureaucratic skills, but weakened the institutional design built so far. The explanation of this process may be found in changes in the social and institutional context, dynamics of policy network, and education management scopes, as well as the means used by the ministerial teams within the respective period.

Key words: Public policy, decentralized management, decentralized education management, agenda setting, formulation, skill development, and decentralization.



AGRADECIMIENTOS

A mi madre, con quien tenía una antigua deuda académica. Cómplice de mis iniciativas y constante animadora de mis proyectos, aun en momentos en los que ya quería tirar la toalla.

A mis compañeras y compañeros de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, de quienes aprendí la importancia de una vida digna para todas y todos, el invaluable aporte de la política y la enorme contribución que las políticas públicas bien gestionadas pueden hacerle a las personas. No decaigan aunque pareciera que no existen motivos para no hacerlo.

A mis compañeras y compañeros gestores, con quienes soñamos que la gestión pública se puede democratizar, descentralizar y modernizar, para igualar las condiciones de desarrollo de los más vulnerables. Sin sus esfuerzos, logros y desafíos esta tesis no se hubiera podido realizar.

A las y los entrevistados por su tiempo y gran predisposición a hacer una reflexión crítica sobre la experiencia desarrollada en el sector Educación.

A Ana y los Luchos, mis compañeros de vida. Gracias por todo.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: Estado de la cuestión, marco teórico y marco institucional	6
1.1 Estado de la cuestión	6
1.2 Marco Teórico	11
1.2.1 Políticas públicas	11
1.2.2 Las políticas de gestión pública	14
1.2.3 La agendación de las políticas públicas	17
1.2.4 La formulación de políticas públicas	19
1.2.5 El desarrollo de capacidades como componente de la política pública	22
1.3 Marco Institucional: La gestión descentralizada y su aplicación en el sector Educación	24
1.3.1 La política de gestión descentralizada en el Perú	25
1.3.2 La política de gestión descentralizada en el sector educación	32
CAPÍTULO 2. Construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada en el sector educación entre el 2011 - 2016	41
2.1 Momentos de agendación de la gestión educativa descentralizada en el sector Educación	41
2.1.1 El Proyecto Educativo Nacional	42
2.1.2 De la Agenda Común Nacional – Regional a la agenda del Ministerio de Educación	46
2.1.3 La agenda de la modernización	52
2.2 Comunidades y redes de política: argumentación, patrones y estrategias	61
2.2.1 Actores involucrados y argumentación	62
2.2.2 Las retóricas de las propuestas	65
2.2.3 Otras prácticas y estrategias de agendación de políticas	71
2.3 Lecciones desde la teoría	82

CAPÍTULO 3. Formulación de la política de gestión educativa descentralizada entre el 2011 – 2016	88
3.1 La formulación de la gestión descentralizada en la gestión de Patricia Salas, 2011 – 2013	88
3.1.1 Las primeras medidas de gestión educativa descentralizada	89
3.1.2 La orientación las medidas de gestión educativa descentralizada	95
3.2 Cambios en la formulación en la gestión de Jaime Saavedra, 2014 –2016	100
3.2.1 Las medidas de modernización educativa	101
3.2.2 Continuidades, contradicciones y aportes	105
3.3 Las comunidades y redes de políticas en la formulación de la gestión educativa descentralizada	112
3.4 Lecciones desde la teoría	125
CAPÍTULO 4. Construcción de capacidades en la agendación y formulación de la política de gestión educativa descentralizada entre el 2011 – 2016	131
4.1 El fortalecimiento de capacidades en el periodo 2011 - 2013	132
4.2 El fortalecimiento de capacidades de las DRE y UGEL en el periodo 2014 - 2016	137
4.2.1 Información para sustentar una estrategia de fortalecimiento de capacidades	138
4.2.2 Iniciativas centradas en ampliar y fortalecer los equipos de las DRE y UGEL	139
4.2.3 Capacitación de los servidores públicos de las DRE y UGEL	144
4.2.4 La asistencia técnica como estrategia de fortalecimiento de capacidades	147
4.2.5 La contribución de sociedad civil	152
4.3 Oportunidades y condiciones para el fortalecimiento de capacidades en el sector educación	154
4.3.1 Oportunidades diferenciadas de fortalecimiento de capacidades	154
4.3.2 Condiciones para fortalecer capacidades en los gobiernos regionales	158
4.4 ¿Se puede decir que hay un Estado ausente con relación al	162

fortalecimiento de capacidades de las DRE y UGEL?

CONCLUSIONES	164
BIBLIOGRAFÍA	168
ANEXOS	183
Guía de entrevista	183
Lista de entrevistas	187



INTRODUCCIÓN

El problema que se planteó abordar esta investigación fue que, a pesar de los consensos básicos sobre la necesidad de institucionalizar una gestión educativa descentralizada - planificar, programar, implementar, monitorear y evaluar las políticas educativas orientadas a mejorar la formación integral y los logros de aprendizaje de los estudiantes de manera articulada entre los tres niveles de gobierno -, existió un núcleo de desacuerdo sobre los niveles de autonomía y discrecionalidad que debían manejar los gobiernos regionales y locales para desarrollar sus propias políticas educativas de manera articulada con el nivel nacional y, en consecuencia, la necesidad de impulsar el desarrollo de capacidades para generar condiciones para su implementación. En la base del desacuerdo, se encuentran en conflicto perspectivas sobre el estado unitario y descentralizado; los roles y márgenes de autonomía y discrecionalidad de cada uno de los niveles de gobierno; y los objetivos de gestión pública: ¿más eficacia (resultados) o más institucionalidad (Estado descentralizado)?

En ese sentido, la pregunta principal del estudio fue: ¿Cuáles fueron y cómo influyeron los actores, factores, dinámicas en el desarrollo de la gestión descentralizada en el sector educación entre los años 2011 – 2016? Esta política forma parte del objetivo 4 del Proyecto Educativo Nacional, formulado entre el 2002 y 2005 y aprobado como política de Estado en el 2007, pero su formulación recién se inició en el 2011. Desde el 2009 en adelante se reinició el debate y la formulación de propuestas sobre el tema. Por ello, una primera pregunta a resolver fue: ¿Cómo ha sido el proceso de construcción de la agenda de la gestión educativa descentralizada que orientó la formulación e implementación de esta política entre el 2011 - 2016? En base a los conceptos marco de gestión descentralizada, de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Educación avanzó en la formulación de esa política, tomando decisiones, pero sin un mayor acuerdo concertado sobre cómo debe ser la gestión educativa descentralizada. Los avances iniciales se dieron en una perspectiva de mayor descentralización, pero desde el 2013 en adelante, la formulación e implementación pusieron un mayor énfasis en la modernización del sistema educativo.

Para algunos actores ello no era suficiente para superar los desafíos educativos territoriales. Demandaban respuestas más pertinentes y específicas a las necesidades locales. En consecuencia, tuvo sentido preguntarse: ¿Cómo ha sido el proceso de formulación de la gestión educativa descentralizada, qué transformaciones ha sufrido en el periodo 2011 – 2016 y qué razones las explican? En cualquiera de los dos escenarios propuestos – descentralización o modernización controlada -, la mejora de los resultados educativos y otros objetivos de la educación demandaban una mayor capacidad institucional y autonomía de los gobiernos regionales y mayor capacidad de rectoría y coordinación en el Ministerio de Educación. Por ello, una pregunta adicional fue: ¿De qué manera ha estado presente la construcción de capacidades en la agenda y formulación de la política de gestión educativa descentralizada en el mismo periodo?

Las principales hipótesis de la investigación fueron:

- El proceso de construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada es el resultado de un proceso de construcción de políticas públicas hasta su incorporación como política de gobierno en el PESEM 2012 – 2016. A partir del 2013, el cambio de administración en el Ministerio de Educación indujo adecuaciones al proceso marcadas por el cuestionamiento al diseño de la descentralización y el desempeño de los gobiernos regionales y el viraje de la política educativa hacia la modernización y la aceleración de los resultados.
- El proceso de formulación de la política de gestión educativa descentralizada buscaba, por un lado, articular a los gobiernos regionales al proceso de gestión de las políticas educativas centradas en el aprendizaje, y, por otro, trataba de responder al desafío de propiciar un mayor ejercicio de la autonomía y discrecionalidad de los gobiernos regionales. Este patrón inicial sufrió un viraje. El Ministerio de Educación se convirtió en el único formulador de la política, haciéndola más instrumental a sus objetivos de acelerar las reformas e incrementar los resultados educativos. De esta manera, los gobiernos regionales se convertían en un instrumento de las mismas. Con ello, los propósitos iniciales de

la política concertada fueron reformados.

- El MINEDU, como ente rector y formulador de las políticas educativas nacionales, priorizó el fortalecimiento de sus capacidades, pero no las de los gobiernos regionales para ejercer los roles y funciones que les correspondían. En la base de esta situación se encuentra un Estado distante, que no interviene en áreas de interés público que no forman parte de sus políticas preferentes. El desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales sería una de estas áreas.

El objetivo general de la investigación fue comprender la capacidad de influencia de los actores, factores y dinámicas intervinientes en el desarrollo de la gestión descentralizada y las capacidades institucionales en el sector educación entre los años 2011 – 2016. Los objetivos específicos fueron: i) Describir el proceso de construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada en el sector educación y la manera como orientó la formulación e implementación de esta política entre el 2011 – 2016; ii) Explicar cómo influyó el proceso de construcción de inclusión de la gestión educativa descentralizada en la formulación de la política y qué nuevos elementos a la agenda de la política trajo este proceso; y iii) explicar de qué manera ha estado presente la construcción de capacidades institucionales en la Agenda y formulación de la política de gestión educativa descentralizada.

El valor y la importancia de esta tesis radican en el análisis de un tipo de política pública particular, la gestión educativa descentralizada, a través de un estudio cualitativo, que se reconstruye desde la perspectiva de actores sociales que tuvieron una participación activa en el proceso de agenda y formulación. Las narrativas de estos actores permitirán develar los factores, dinámicas y contextos que incidieron en la gestación y desarrollo de la propia política de gestión descentralizada. También, porque se desarrolla en el ámbito de políticas de gestión descentralizada para la provisión y mejora de servicios públicos, que necesariamente demanda la construcción de capacidades en el conjunto de las entidades del Estado involucradas y, de manera transversal, en los tres niveles de gobierno. Supone una mayor capacidad de penetración del Estado en todos los niveles de gobierno, pero respetando los roles y

las autonomías de cada uno. Asimismo, porque, desde la agenda de investigación propuesta por Dargen't (2012), aporta al estudio de las políticas públicas en el Perú, sobre todo en las etapas de agendación y formulación. En este marco, la investigación ofrecerá aportes sobre cómo se pone en agenda, formula y adopta una política de gestión descentralizada en el país. Finalmente, porque se enmarca en la línea de investigación 5904, Instituciones Políticas, de UNESCO. Al develar las fuentes de tensiones subyacentes en la construcción de relaciones intergubernamentales se puede mejorar la formulación de la propia política pública y construir capacidades institucionales para su implementación.

La investigación tomó como objeto análisis la agendación y formulación de la política de gestión descentralizada en el sector Educación. La idea fue reconstruir el proceso desde la etapa de agendación, que va desde la formulación del Proyecto Educativa Nacional hasta el 2011, año en que se inició una primera etapa de formulación y adopción de la política. En la reconstrucción del proceso se prestó atención a las narrativas políticas que animaron a los diseñadores sectoriales y las tensiones entre ellas. También a los cambios en estas narrativas que tuvieron impacto en su formulación y adopción. Asimismo, a cuán presente estuvo en la mentalidad de los diseñadores el objetivo de fortalecer capacidades de los servidores públicos para mejorar la provisión de los servicios educativos, y, en consecuencia, mejorar sus resultados.

En una primera etapa, se recogió información documental sobre el proceso de agendación y formulación de la gestión educativa descentralizada, la cual permitió identificar a los actores involucrados más relevantes: sus intereses, propuestas y retóricas políticas. También, los vacíos de información que se deberán completar para comprender con mayor profundidad las narrativas de los actores identificados. En una segunda etapa, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a 11 especialistas con el objetivo de completar la descripción del proceso y de identificar, en las narrativas, las tensiones e influencias políticas del proceso, así como la manera que estuvo presente la perspectiva de fortalecer capacidades. Cada uno de los entrevistados firmó un protocolo de consentimiento informado para poder utilizar sus análisis y reflexiones en

la elaboración de la tesis.

Ésta fue organizada en cinco capítulos. En el primero, se presenta el estado de la cuestión, el marco teórico y el marco institucional. Este último se incluyó con el doble propósito de establecer de qué hablamos cuando aludimos a la gestión descentralizada en el Estado y, particularmente, en el sector Educación, y de mostrar la evolución de las herramientas conceptuales que se desarrollaron en el periodo con la intención de sustentar su necesidad y de apoyar su implementación. En el segundo, dedicado a la construcción de la agenda de la gestión educativa descentralizada en el sector educación, se narra la trayectoria de la política desde su inclusión en el Proyecto Educativo Nacional hasta su formulación en el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2012 – 2016. El tercer capítulo está dedicado a la formulación y aprobación de la política y a las transformaciones que se fueron dando en el periodo. Se distinguen las medidas de gestión educativa descentralizada de las medidas de modernización de las instancias descentralizadas del sector y la tensión que ello generó con relación a la construcción de una institucionalidad de gestión educativa descentralizada. El cuarto capítulo está dedicado al fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos institucionales como condición para la implementación de las funciones compartidas y exclusivas que le asignó a los gobiernos regionales el proceso de descentralización y los roles que la gestión descentralizada de las políticas educativas les demandaban. Finalmente, en el quinto y último capítulo se presentan las conclusiones de la tesis.

CAPÍTULO 1

Estado de la cuestión, marco teórico y marco institucional

1.1 Estado de la cuestión

Manrique (2014) y Ugarte (2012) dedicaron sus estudios a analizar si el marco normativo de la descentralización influye en el marco institucional y los procesos de gestión del sector Educación. Encontraron lo siguiente: i) el marco institucional de Educación cuenta con normas con mayor contenido de descentralización; pero, también, otras que promueven la desconcentración; ii) éstas ofrecen condiciones para avanzar en procesos de reforma institucional -p.e. formular mejores modelos de gestión con perspectiva territorial-, pero ello requiere autoridades regionales con capacidad para tomar decisiones y ejercer el margen de autonomía que se le ha conferido; iii) las normas presupuestales promueven la desconcentración y tienen una marcada orientación hacia el control y la supervisión; y iv) el Ministerio de Educación administra las normas sin un patrón claro, a veces enfatiza la descentralización y, otras, la desconcentración.

El seguimiento concertado de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza a la implementación del Presupuesto por Resultados, y, en el campo de Educación, al Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje, desde el 2008, analiza el devenir de la reforma presupuestal impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas desde el 2007. Esta reforma estuvo orientada por la premisa que el presupuesto público tiene sentido si genera mejoras sustantivas en el bienestar de la población. En este devenir se ha observado cómo el Ministerio de Economía y Finanzas fue fortaleciendo su capacidad de incidencia en la política pública sectorial al señalar cómo ésta debía ser formulada y expresada en programas presupuestales. Adicionalmente, reguló la

interacción entre niveles de gobierno, proponiendo una metodología de articulación territorial de los programas presupuestales. Ésta planteaba que el ente rector, diseñador de los programas, en el mejor de los casos, en coordinación con los gobiernos regionales, definiría de qué manera articularía con las instancias subnacionales la gestión de los productos y actividades de los programas. De esta manera, los ministerios en coordinación con el Ministerio de Economía Finanzas decidirían en qué y cómo se gasta y los gobiernos regionales implementarían las orientaciones elaboradas nacionalmente por estas entidades públicas.

En el proceso, equipos de economistas y especialistas temáticos, representando al Ministerio de Economía y Finanzas discutieron y desafiaron a los expertos sectoriales sobre el contenido de los programas. De esta manera, además del poder de los recursos y de una burocracia presupuestal calificada, esta entidad pública iba adquiriendo otras herramientas – acceso a información, manejo de evidencias, expertos temáticos - para incidir en el desarrollo de la política social, y, en ella, en la educativa.

De esta manera, el Ministerio de Economía y Finanzas incidía de manera indirecta en el proceso de agendación de la gestión educativa descentralizada y aportaba marcos y lineamientos al proceso de su formulación.

Los trabajos que han evaluado los mecanismos o espacios sectoriales y nacionales de articulación intergubernamental, Correa (2015), Rivera (2015) y Manrique (2015), además de reconocerlos como avances en la implementación de la gestión descentralizada, señalaron como limitaciones de los mismos su carácter vertical, las escasas oportunidades de los gobiernos regionales para colocar temas territoriales en la agenda, la asimetría de capacidades institucionales para participar – débiles en el nivel nacional para promover el diálogo y la concertación y débiles en el regional para convertir en ventaja una posición minoritaria- y, en consecuencia, la necesidad de fortalecer capacidades de articulación intergubernamental; la imposición de la autoridad técnica normativa del Ministerio de Educación en el territorio de los gobiernos subnacionales; la persistencia de estilos de gestión más inerciales y

tradicionales; la insuficiencia de recursos profesionales para sostener los mecanismos y procesos de articulación intergubernamental; y el insuficiente uso de los sistemas de información disponibles para identificar y monitorear problemas sobre los cuales articular. La persistencia de estas limitaciones impidieron transitar de una situación de coordinación al establecimiento de relaciones de cooperación y colaboración.

Los primeros balances del Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Descentralización y Gestión Educativa (2010, 2011) utilizaron como marco de análisis la descentralización educativa. El primero de ellos tuvo un carácter propositivo, destacando aspectos centrales para la gestión descentralizada, mientras el segundo, analizó algunos componentes del proceso de gestión educativa descentralizada. Ambos recuperaron un proceso de reflexión y priorización que sobre la gestión educativa descentralizada – como condición para mejorar la calidad de los servicios educativos y los aprendizajes - se estaba dando en las regiones y el nivel nacional y ambos fueron decantando áreas clave en las cuales era necesario realizar avances.

Posteriormente, la Mesa Interinstitucional (2013) elaboró el Marco de Referencia Común de Gestión Descentralizada con Enfoque Territorial, para aportar instrumentos conceptuales inmersos en la gestión pública descentralizada. Entre ellos, el enfoque territorial, entendido como una manera de comprender y promover el desarrollo que destaca la importancia prioritaria que tiene para ello el territorio, entorno socio-cultural y geográfico en el cual y con el cual interactuamos las personas. Este enfoque plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo social, institucional, ambiental y económico (2013:8).

En base a este marco, Vargas y colaboradores (2016) realizaron un nuevo balance del proceso de gestión educativa descentralizada y concluyeron que: i) esta modalidad de gestión se aplica solo a políticas nacionales elaboradas y formuladas por el Ministerio de Educación; ii) esta entidad es la única formuladora de la política de gestión educativa descentralizada a través de diversas normas técnicas – los gobiernos regionales participan mediante procesos de consulta-; iii) si bien existen desarrollos nacionales sobre los diversos procesos implicados (normas, planeamiento y

programación presupuestal, desarrollo organizacional, articulación, desarrollo de capacidades y participación ciudadana) estos adolecen de prioridad política y mayor *enforcement* (Holland, 2014); y iv) el territorio es un criterio débilmente incluido (dispersión, ruralidad y modelos de servicio).

Por el lado de los casos de “éxito”, la ANGR (2015) estudió las propuestas de desarrollo educativo de Moquegua, San Martín, Piura y Amazonas. Con relación a Moquegua destacó el desarrollo de “un modelo de gestión educativa con enfoque territorial basado en el planeamiento estratégico, el trabajo articulado con los gobiernos locales y el incremento del presupuesto regional para Educación”, lo que le ha permitido lograr “un crecimiento sobresaliente en la mejora de los aprendizajes” (2015:57). De San Martín, el desarrollo de una gobernanza local en base metas de aprendizaje y de arreglos institucionales que le permitieron a la Dirección Regional de Educación (DRE) articular y orientar el ejercicio de las funciones de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). De esta manera, fue logrando “mejores condiciones de gestión del servicio educativo” (2015:59). De Piura, que a la UGEL se la haya asignado los roles de “articular las políticas regionales con los gobiernos locales” y monitorear y supervisar “sobre la base de un acompañamiento a los docentes y a las instituciones educativas” (2015:60). De Amazonas, la inversión realizada por el gobierno regional en la mejora de los aprendizajes tanto en el área urbana como en el área rural (2015:62).

Por el lado de los “fracasos”, el estudio de Cuenca (2008) destacó cómo la validación, de parte del Ministerio de Educación, de un modelo de organización de la gestión educativa bajo la conducción del gobierno local generó tensiones con el proceso de descentralización. Al primar una lógica centralista, tanto en la concepción como en la implementación misma del modelo, se desconoció el proceso de descentralización en curso y el rol de los gobiernos regionales en la gestión descentralizada de la educación. Adicionalmente, se observaron marcadas diferencias en el desempeño de los gobiernos locales, asociadas a su nivel de ingresos o recursos, de la preparación de sus funcionarios y de su capacidad institucional en asuntos educativos. A estos rasgos se sumaron la diversidad y vulnerabilidad del territorio y sus poblaciones.

Hacia fines del periodo de análisis de la presente tesis, varias instituciones publicaron informes de balance y formularon diversas conclusiones sobre el proceso de descentralización en el país, el cual sirvió de marco institucional para la gestión educativa descentralizada. Algunas de ellas fueron: i) la ruta por la cual ha transitado entre el 2006 al 2016 ha estado caracterizada por marchas y contramarchas en el proceso (PUCP, 2015:22) y por iniciativas que estarían promoviendo “un proceso de recentralización política, presupuestal y fiscal en los últimos años [...]” (Congreso de la República, 2016:9); ii) entre las fallas de origen del proceso se encuentran la “yuxtaposición de tres diseños organizacionales” (Gobiernos Regionales, Consejos Transitorios de Administración Regional y el de las direcciones departamentales sectoriales); el escaso avance en la reforma de los sistemas administrativos limita la autonomía de los gobiernos regionales; la inexistencia de un sistema que acredite en los gobiernos subnacionales la existencia de las capacidades necesarias para ejercer nuevas funciones; una transferencia acelerada de funciones sin desarrollo de capacidades ni herramientas para la gestión de servicios; una asignación presupuestal sin criterios de equidad y basado en los requerimientos del territorio; “un sistema de empleo público congelado”; ministerios sin autonomía presupuestal, dificultades para renovar sus recursos humanos y sectorializados; y una “herencia de corrupción” (ANGR, 2015:15-18; La Contraloría, 2014:14; PRODES, 2014:119); iii) entre las debilidades del Estado peruano que repercuten en el proceso de descentralización, se encuentran “la poca claridad y superposición de competencias entre niveles de gobierno”, la descoordinación entre estos y entre sectores, su insuficiente respuesta a demandas ciudadanas y la “débil rendición de cuentas” por parte de sus autoridades y administración (Propuesta Ciudadana, 2013: 8-9, PRODES, 2014:119); iv) no se cuenta con una ruta ni conductor claro del proceso, la propuesta de Plan Nacional de Descentralización nunca fue aprobada, debilitando más el liderazgo de la Secretaría de Descentralización, de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la conducción del proceso, la cual además “carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica” (La Contraloría, 2014:14) y es “muy débil para regir un proceso complejo y transversal a todo el Estado como la descentralización” (Congreso de la República, 2016:114 – 115); y v) no se cuenta con instancias y mecanismos de diálogo intergubernamental que garanticen la necesaria articulación entre los tres niveles de

gobierno y le de orientación al proceso de descentralización porque el Consejo de Coordinación Intergubernamental nunca entró en funcionamiento (Congreso de la República, 2016:12; PRODES, 2014:119).

1.2 Marco Teórico

El marco teórico seleccionado configura una trama de herramientas de análisis que hará posible una aproximación al objeto de estudio desde el campo de la ciencia política. Por ellos iniciamos presentado algunas ideas propuestas por Dargen't (2012) para justificar el estudio de la agendación, adopción e implementación de las políticas públicas. Una es tomar el estudio de la agendación y la adopción de políticas como una sola unidad de análisis y lograr, así, alcances más amplios. Otra es comprender la capacidad política de diversos actores en el posicionamiento de sus intereses o de vetar las propuestas que los afectan. Otra es identificar los patrones que son utilizados por los actores para elaborar las políticas. Otra es identificar cómo en el proceso de adopción o formulación las políticas pueden sufrir modificaciones (2012:33-38).

1.2.1 Políticas públicas

Para este estudio tomaremos la definición de política pública propuesta por Velásquez (2009:156): "Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática".

Cortázar (2007) afirma que:

Explicar el proceso de elaboración de las políticas públicas implica comprender la red compleja de fuerzas que están relacionadas a las decisiones de los actores y a las opciones de política que asumen (Lindblom, 1991:13). Esta labor requiere prestar particular atención al proceso mismo de toma de decisiones, a las interacciones entre los actores comprometidos, a los intereses y lógicas de acción que guiaron sus acciones y al contexto en el cual se produjeron tales acciones y decisiones. En consecuencia, el diseño de investigación adecuado para

el estudio de este fenómeno debe ser muy sensible a la complejidad de la acción de los participantes en su contexto real (2007:5).

Barzelay y colaboradores (2002), en su guía para la investigación sobre reformas a la política de la gestión pública, propusieron al modelo de análisis de Agenda de Flujos Múltiples, desarrollado por Kingdon (1984), como uno de los marcos explicativos del proceso de formulación de políticas públicas el cual se enfoca en el proceso de agendación, formulación y toma de decisiones de implementación, el cual puede ser promovido por un actor o a una comunidad de políticas “capaz de combinar los procesos de definición del problema, especificación de la política y de aspectos políticos” (2002:39).

El modelo de Kingdon explica que algunos temas generan la atención del Ejecutivo, porqué son sometidos a “un análisis a nivel nacional, así como las razones y los plazos de las propuestas de políticas”. En este sentido, el proceso de formación de la agenda tiene tres flujos principales, el primero corresponde a la identificación de problemas; el segundo, a la identificación de soluciones, “las cuales contribuyen a la formulación de propuestas de política”; y, el tercero, al contexto político que incluye “los valores en disputa así como presiones y negociaciones que se dan en el proceso” (2002:39 – 40).

Adicionalmente, el modelo explica que cuando una “ventana de oportunidad” se abre concurren los tres flujos, creando el momento propicio de incluir un tema en la agenda pública. En este momento los promotores de la política deben entrar en acción para generar las condiciones favorables para la adopción su tema en la agenda gubernamental. “La probabilidad de insertar un tema en la agenda aumenta sustancialmente cuando todos los flujos se presentan en un mismo paquete, por lo que oportunidad y coincidencia se incorporan en el análisis, otorgando un papel central a los promotores” (2002:40-41).

Alza y Zambrano (2015), utilizando el mismo marco de Kingdon, explican que:

Un cambio de gobierno representa, en algunas circunstancias, una oportunidad política importante para las reformas. Sin embargo, esto no siempre ocurre, o no

siempre como se espera. Las decisiones adoptadas por los Gobiernos en materia de política pública suelen tornarse más importantes para el análisis que los procesos que han venido preparando el camino para que dichas decisiones ocurran y sin los cuales la denominada «ventana de oportunidad» se quedaría sin contenido alguno que ingrese por ella. Pero esta decisión final tampoco es siempre como se espera, puesto que las variables políticas afectan el proceso, [...] (2015:90)

Con ello destacan el valor del proceso seguido para construir los contenidos que ingresarán por la ventana de oportunidad para convertirse en parte de la agenda pública y, posteriormente, aunque con posibles modificaciones o ajustes o cambios sustanciales, en política pública. En esta reconstrucción es importante prestar atención a cómo el entramado de actores influyeron en la gesta de la política pública.

Las políticas públicas, de acuerdo con Alza (2011), pueden ser sociales, económicas o de gestión. Las de la primera categoría están destinadas a aliviar la pobreza o atender las necesidades de la población. Las políticas económicas se refieren al manejo de la hacienda pública y las finanzas del Estado. Las de gestión están orientadas a resolver los problemas de organización y operación del aparato burocrático estatal. Asimismo, basándose en el criterio de coordinación, las políticas públicas pueden ser sectoriales, multisectoriales o transectoriales. Las políticas sectoriales son aquellas que se atribuyen a una cartera -ministerio- y afectan un ámbito particular, por ejemplo, el de educación.

De manera complementaria, el estudio introductorio de Anderson (2003) sobre políticas públicas ofrece una taxonomía basada en su alcance, diversidad y propósito y como primera categoría cita las políticas sustantivas y procedimentales. Las primeras aluden a qué va a hacer el gobierno y, las segundas, a cómo lo va a hacer o quién va a tomar la acción. En el marco del presente estudio, lo sustantivo concierne a la prestación del servicio educativo, el logro de aprendizajes y la formación integral de los estudiantes; pero, lo procedimental atañe a la gestión educativa, estableciendo cómo se organizará el sistema educativo para lograr los propósitos sustantivos. En ese sentido las políticas procedimentales incluyen leyes, determinan jurisdicción, especifican los procesos y técnicas y prevén controles. Adicionalmente, el autor indica

que los procedimientos tienen importantes consecuencias sustantivas. Pueden determinar lo que realmente se hace. Asimismo, pueden utilizarse para avanzar, retrasar o impedir la adopción de decisiones y políticas sustantivas.

Por otro lado, Ramírez (2011) desde su estudio sobre el proceso de implementación de políticas públicas, concluye que éstas luego de ser puestas en marcha pueden en el proceso sufrir modificaciones (2011:6), destacando su carácter dinámico e iterativo. Asimismo, propone diversos enfoques que permiten estudiar la implementación. En ese sentido, explica que la formación de políticas puede seguir un patrón del tipo top – down u otro del tipo bottom – up. Si se trata del primero, la atención se concentra en quienes deciden formalmente la política y pueden controlarla (2011:12); mientras que con el segundo, en las decisiones de los burócratas a nivel de la calle” (2011:22). En el primer patrón, la realización de una política está establecida en una “reglamentación estricta”, la cual se impone a las entidades públicas responsables de su aplicación, acatando las decisiones del nivel central que vela por el “interés general” (2011:13-15). Ello supone que estos efectos se van a lograr con un mismo esquema de funcionamiento para todos los territorios. En este patrón el núcleo de la decisión es clave. Por otro lado, el modelo bottom-up centra su interés “en los niveles más bajos de la cadena de implementación”. Explica que “se trata de conocer sus objetivos, estrategias e interacciones”. Implica una mayor atención a la diversidad. Se identifica con la posición de la red de capas burocráticas locales que interactúan directamente con los ciudadanos (2011:20-22). Si consideramos que la agendación y formulación de las políticas públicas constituyen una unidad de análisis, se puede considerar la idea que los patrones descritos se pueden alternar a lo largo del proceso.

1.2.2 Las políticas de gestión pública

Barzelay et al (2002) definen las políticas de gestión pública como “disposiciones generales sobre la organización del gobierno, el proceso de planeación del gasto, la gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, compras, métodos y organización, así como supervisión y auditoría” (2002:3-4), que coadyuvan a la creación de valor público. Estas políticas moldean las acciones de las entidades

públicas que las ejecutan a través de planes, programas, estrategias o actividades. Por ello, el diseño de políticas de gestión pública está relacionado “conceptualmente con la reforma administrativa y la modernización del Estado y se encuadran en categorías tales como programación del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; auditoría y evaluación; adquisiciones gubernamentales; organización y métodos” (2002:7).

A esta definición, Cortázar - Velarde (2002) añade que las políticas de gestión pública tienen carácter transversal al conjunto de políticas sectoriales, “las subyacen y las afectan”, influyendo “en la capacidad de las organizaciones públicas para desarrollar políticas públicas valiosas” (2002:5).

Olavarría y colaboradores (2011) explican que las políticas de gestión pública no se generan por el reclamo de la ciudadanía, aunque sus resultados muestran efectos sobre los principales indicadores de desempeño del Estado y, consecuencia, sobre los niveles de satisfacción de la ciudadana con este desempeño. Citando a Barzelay y colaboradores (2003), también explican que “las políticas de gestión pública son un conjunto de reglas y rutinas institucionales que atraviesan la acción del gobierno [...]” y sus efectos se pueden constatar en diferentes sectores de actividad del gobierno (2011:110).

El argumento de Olivarría y equipo podría ser refutado señalando que las demandas ciudadanas por una mayor eficacia del Estado en diversos campos, sobre todo en Educación, implican, también, demandas sobre la manera como se organiza y gestiona la provisión de los servicios públicos, entre ellos los servicios educativos. Es decir, no está en juego solamente la definición del valor público, los resultados, las metas y las estrategias para alcanzar el primero, sino también la forma como el Estado se organiza para hacerlas realidad. Por ello, las políticas de gestión pública tienen ventanas de oportunidad en los procesos de agendación y formulación de las políticas sustantivas. En este sentido, “La hipótesis de la vinculación señala que una reforma es más probable de ser adoptada cuando se vincula con otra política que facilita su implementación administrativa, que favorece su percepción política o que permite

ofrecer compensaciones cruzadas” (Ortiz de Zevallos et al, 1999:7).

Las implicancias de la descentralización sobre la gestión pública configuran mayores niveles de complejidad. Lo que está en juego es lo que Cejudo (2012) denomina la lógica intergubernamental del ejercicio del poder. Desde la experiencia mexicana describe un proceso que tiene connotaciones similares a la experiencia peruana. Con la instalación del proceso de descentralización se ha intentado modificar las relaciones de poder, la distribución de los recursos, y las capacidades administrativas. Ello se ha traducido en la conversión de los departamentos en regiones, gobiernos regionales y locales electos democráticamente por sus ciudadanos, y en autoridades que toman decisiones y ejercen sus atribuciones y ejecutan asignaciones presupuestales mayores cada año. Sin embargo, todavía el diseño de las políticas públicas no cuentan con un diseño de gestión descentralizada en base a una distribución clara de competencias y roles entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en los casos donde concurren competencias compartidas – p.e. la Educación Intercultural Bilingüe-. Al respecto Cejudo concluye:

[...], en la operación cotidiana de esas competencias y en la implementación de políticas públicas de todos los niveles hay innumerables zonas grises de incertidumbre en las cuales ni el ciudadano, ni los funcionarios, ni los políticos tienen claridad sobre quienes son los responsables de que los servicios y bienes públicos sean de calidad” (2012:8).

Molina (2002a), a su vez propone que la descentralización tendrá éxito por “la sintonía que exista con los cambios políticos y el desarrollo institucional del país; la armonía entre las competencias (responsabilidades) y el manejo autónomo de recursos financieros que permitan llevarlas a cabo; el reconocimiento que no todas las competencias se pueden descentralizar [...]”. Asimismo, propone que la estrategia para avanzar en el proceso de descentralización “debe ser diseñada claramente en relación a las capacidades institucionales, coyunturas políticas y posibilidades de los distintos actores, [...]”. Adicionalmente, señala que “Sigue vigente el concepto de subsidiariedad que propone delegar en los entes locales la provisión de los servicios que no ofrezcan alguna ventaja comparativa para ser ofrecida por los niveles

superiores” (2002a:21). Las implicancias de sus propuestas son varias. Debemos entender que la gestión descentralizada es un concepto dinámico y en ese sentido la implementación de la política requiere por los menos de dos condiciones. Una entidad nacional que lidere el proceso en coordinación con los niveles subnacionales y voluntad política para llevarla a cabo en condiciones de incertidumbre y complejidad política, ambas se han debilitado en el Perú.

1.2.3 La agenda de las políticas públicas

Carlos Molina, de acuerdo al paradigma del public choice, afirma que la formación de políticas públicas es un proceso interactivo – evolución de las actividades en búsqueda de obtener mejores resultados- e iterativo – da cuenta de los cambios en los resultados por cambios en el contexto en el tiempo-. En él se pueden identificar cuatro componentes básicos que interactúan entre sí y que se influyen mutuamente: la definición del problema, la generación y selección de alternativas, la gestión o implementación de la alternativa seleccionada y el monitoreo y evaluación (2002b:4). Para otros autores, estos componentes son propuestos como fases: agenda, formulación, implementación y evaluación, advirtiendo – de manera similar a Molina - que esta desagregación es básicamente analítica, explicativa y prescriptiva, porque el proceso de formación de políticas “es complejo, sin principio ni fin y cuyos límites son muy inciertos” (Lindblom, 1991:10-13).

En este marco, entenderemos la formación de políticas públicas como un proceso dinámico e iterativo. Dinámico, porque puede seguir diversos patrones, desde procesos políticos de construcción de políticas públicas hasta procesos de construcción ejecutiva, al interior de una entidad pública como el Ministerio de Educación. Iterativo, porque en contextos de débil capacidad burocrática e información limitada o de mayor cuota de poder de actores con intereses diversos en la conducción de la política, su agenda y formulación siguen, en el primer caso, un patrón incremental – de ensayo y error – y, en el segundo, una revisión y ajuste continuo de las decisiones iniciales.

Las políticas públicas pueden mostrar distintos patrones de agendación y formulación. Desde procesos políticos de construcción de políticas públicas (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006) hasta procesos eminentemente ejecutivos (Dargent, 2014) o, como ya se mencionaron, patrones top – down o bottom - up. En estos continuos, existen juegos de actores que es necesario comprender y develar. Steinberg (2003), por ejemplo, en su estudio sobre las esferas de influencia para la reforma de las políticas, en el campo de las políticas medio ambientales, indica la fuerte influencia que ejercen la diplomacia y el advocacy no gubernamental internacional, los cuales, además, se consideran importantes apoyos para el éxito de las reformas.

Alza (2014) define el establecimiento de la agenda como aquellos procesos que han permitido que una situación determinada haya sido asumida como problema por parte del Estado, se hayan discernido alternativas de solución, y se haya elaborado una argumentación que justifique la intervención estatal para resolver el problema por parte de actores que han actuado como emprendedores de política pública. Adicionalmente, explica que el análisis del establecimiento de la agenda permite discernir cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo la lista de temas que se incluyen en la agenda gubernamental y que serán objeto de la acción gubernamental y, por ende, tiene directa relación con los temas que interesan a los emprendedores de políticas en términos de problemas y soluciones. En este sentido, la agenda gubernamental, “se constituye sobre la base de aquellos temas que han logrado pasar los filtros estatales y son sensibles de generar respuestas gubernamentales específicas cuya concreción se logra, entre otras formas, a través de políticas públicas y gestión pública del denominado quehacer del Estado” (2014:48 – 50).

Alza (2014), siguiendo a Bardach (1998) y Subirats (2012) define las prácticas de establecimiento de agenda de política pública como “aquellos patrones de actividad, vale decir, formas de intervención e interrelación que tienen los diversos actores involucrados para, efectivamente, lograr que su tema de interés sea incorporado a la agenda gubernamental” (2014:50). Entre ellas destacan la generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, generación de capacidades y la aproximación a actores. Éstas se dan en función a las distintas estrategias que los

actores plantean para incluir los temas en la agenda gubernamental, que tendrán como marco la institucionalidad disponible y el contexto político y económico. Entre ellas, siguiendo a Subirats (2012), la movilización y acciones colectivas, mediatización, iniciativa estatal o anticipación interna, el lobby, acción corporativa silenciosa, incidencia política o cabildeo, y la judicialización nacional e internacional.

Adicionalmente, propone tres conjuntos de explicaciones sobre el establecimiento de la agenda: actores, procesos y marcos institucionales. En el primer caso, “el proceso de establecimiento de agenda se caracteriza principalmente por ser una instancia de conflicto de poder entre los distintos grupos de actores, cada uno pugnando por hacer valer su definición del problema en la agenda pública, de modo tal que las autoridades políticas tomen acciones concretas para solucionar el problema en la forma que ha sido estructurado por el actor” (2014:55). El enfoque de procesos se refiere a los mencionados en el párrafo anterior, el énfasis está puesto en cómo los actores pugnan por hacer prevalecer y colocar sus temas, primero, en la esfera pública y, luego, en la agenda de los actores públicos. El enfoque de instituciones propone que las políticas son instituciones y forman parte de los cambios institucionales, producto del enganche de diversas corrientes: la política, las políticas públicas, o la estructuración de los problemas como públicos en la agenda sistémica (2014:56).

1.2.4 La formulación de políticas públicas

Respecto a la formulación de políticas públicas, entendida como la definición de estrategias de solución e identificación y selección de alternativas, Do Phu Hai, sobre la base de su estudio de casos de Tailandia, India y Vietnam, la distingue del proceso de agendación. Propone, para los países en desarrollo, que la formulación es el trabajo de las comunidades y redes políticas, destacando como aspecto central la comprensión de sus creencias y motivaciones, sus juicios de viabilidad y sus percepciones del contexto político (s/f: 3 – 4). También señala que la formulación de políticas es la función del policy making. Se trata de una práctica orientada a la elaboración de políticas. Sus resultados reflejarán la política actual en los países en desarrollo, caracterizado por instituciones y capacidades débiles (s/f: p.4). Adicionalmente, agrega

que entre los actores – incluidos los actores estatales - e instituciones existen en una relación mutua. Se refiere a funcionarios electos, funcionarios designados, actores empresariales, organizaciones laborales, de investigación, partidos políticos, medios de comunicación y grupos de interés. Al examinar las funciones de los actores de los países en desarrollo, se demuestra que hay una diferencia en los roles. La sociedad civil se posiciona mejor en la motivación, participación y la generación de una retórica argumentativa, mientras que el Estado y los empresarios suelen mantener su papel dominante en el proceso político (s/f: p.6). Concluye que entender las interacciones de los actores es clave para entender el proceso de las políticas públicas. Asimismo, explica que debido a la débil capacidad institucional y la falta de rendición de cuentas de los actores estatales el diseño de la política suele ser realizado por las agencias estatales mientras que la participación de las empresas y otros actores involucrados varía en cada proceso. Por ello, los intereses organizados y los actores gubernamentales juegan un papel importante en la configuración de la dirección y el resultado de las políticas públicas.

Es interesante anotar que Alza considera que la identificación de estrategias y alternativas es un subproceso de la agendación de políticas públicas, argumentando que los enfoques de autores como Kingdom (1984) o Molina (2002b) no son aplicables a contextos como el peruano. Para él se trata de un proceso “altamente político y, muchas veces, poco técnico” (2014:59). Lo que llama la atención es que tiene elementos en común con lo propuesto por el Dr. Do Phu Hai, pero éste denomina al proceso formulación y Alza, agendación. En cualquier caso, el desafío, para la comprensión de la formulación de la gestión educativa descentralizada, será determinar si en el proceso de formulación hubo actores políticos incidiendo en las soluciones o fue un proceso gubernamental de generación de alternativas.

Aunque Alza no lo destaca, Do Phu Hai sí reconoce que los actores de gobierno juegan un rol importante en el proceso. De manera convergente, Molina (2002b) explica, también, que la organización pública tiene un rol importante. En el modelo iterativo que describe se espera que, en primer lugar, interactúe abierta y permanentemente con los ciudadanos a los que sirve y retroalimente sus procesos e intervenciones a

partir de la información que recoge. En segundo lugar, muestre disposición al cambio y capacidad de respuesta ante las nuevas exigencias del entorno cambiante. En tercer lugar, que tenga flexibilidad y apertura a los distintos actores involucrados en diversas tareas de la organización, un conocimiento adecuado del funcionamiento de la organización así como de su relación con el entorno, convirtiendo la influencia en favorable al desarrollo de la política pública. Finalmente, que manifieste una gran capacidad de coordinación dentro de la organización y con otras organizaciones a través de herramientas e instrumentos que consoliden este aspecto. De esta manera, la organización pública va desarrollando capacidades para implementar e incidir en la política pública.

Por otro lado, Muller (2000) alerta sobre la necesidad de comprender el “funcionamiento del medio de decisión central” en la adopción de las políticas públicas y sus reformas, y la manera como en él influyen diversos círculos de decisión, aludiendo a que sobre el núcleo decisional central inciden diversos actores o comunidades de política jerarquizados en estos círculos. “Explica que el acceso a los círculos de decisión es un recurso político esencial que le permite a un actor social promover sus intereses” (2000:119). Es decir, en la perspectiva de Molina (2002b), Muller destaca y enfatiza el proceso dinámico de las políticas públicas antes que su dimensión iterativa, aunque, a su vez, refuerza este rasgo. Se puede decir que en algunos casos la política influye de manera decisiva en las elecciones de los tomadores de decisión.

Finalmente, Rivera (2013) estudia el caso de la inacción pública, que es otra forma de formulación, con relación a la conformación y funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental en el Perú, entre 2007 y 2011. Concluye que la inacción, en este caso particular, pero que puede ser extendido a otros similares o en la misma área de reforma de la gestión pública, se puede explicar por estrategias dilatorias, el cuestionamiento y desprestigio de los oponentes, la creación de incentivos y la capacidad de argumentar que la inacción sobre un tema particular es preferible a la acción, lo que sirve a las autoridades para posicionar otras medidas preferidas o posicionadas por actores con mayor poder (2013:80).

1.2.5 El desarrollo de capacidades como componente de la política pública

Echebarría y Cortázar (2007) afirman que a la administración pública se le presta poca atención en las teorías políticas y económicas. Para estos autores la administración pública “es el agregado de organizaciones, personas, reglas formales e informales, capacidades y prácticas, cuya misión normativa es convertir las políticas, las leyes y el presupuesto en servicios útiles a los ciudadanos”. Adicionalmente, señalan que la configuración de la administración pública “convierte las expectativas y deseos sobre el modo de funcionamiento del Estado en la realidad que experimentan los ciudadanos” (2007:139). Asimismo, proponen que la administración pública tiene dos atributos relevantes para estudiar su transformación. Uno de ellos es que representa la mayor proporción del aparato estatal, “agrupando la inmensa mayoría de los recursos materiales y personales al servicio del Estado” (2007:140). Otro es su “posición subordinada e instrumental en el seno del Estado, operando bajo la dirección del gobierno y bajo el control de los otros poderes del Estado” (2007:141), pero ejerciendo con frecuencia un papel secundario en los procesos de reforma de éste. Ambas características, hacen que la administración pública adquiera “una dimensión institucional propia” que le otorga un dinamismo que trasciende la economía y la política, aunque puede verse influida por ambas (2007:141).

Lo señalado por Echebarría y Cortázar, en el marco de la tesis, implica que la administración pública es la responsable de sostener la implementación de las políticas sustantivas y procedimentales priorizadas en la agenda pública, destacando que para ello, entre otros aspectos debe contar con las capacidades necesarias. En este sentido, la implementación de la gestión educativa descentralizada requiere que las instancias educativas de los diversos niveles de gobierno desarrollen y cuenten con las capacidades necesarias para ejercer sus respectivos roles. Este aspecto debería ser un aspecto constitutivo de la política en cuestión o ésta debería ser acompañada por otra vinculada al desarrollo de capacidades institucionales.

Al respecto, Dargen't explica que puede existir una gran variabilidad en las capacidades de distintas áreas – agencias, dependencias - del Estado, pero también al interior de ellas – entre oficinas de la misma institución-, y a lo largo del tiempo, sobre todo en países en desarrollo (2012:22).

Por ello, en el marco de la tesis, interesa ofrecer una aproximación a si el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos de los niveles de gobierno implicados en la gestión descentralizada estuvo considerada en el diseño y formulación de la política y de qué manera. Para ello se tomará en consideración el enfoque de capacidades institucionales propuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros (2016) que incorpora capacidades personales y profesionales de los servidores públicos, transparencia y participación ciudadana, el uso sistemático de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y mecanismos, espacios y protocolos para la articulación intersectorial e interinstitucional, en los tres niveles de gobierno para el ejercicio de sus roles en el desarrollo de la gestión educativa descentralizada y satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios.

Kim y Slater (2015) afirman que el objetivo más importante del Estado no es maximizar la extracción económica, sino reducir al mínimo los desafíos políticos. Para ello, una ausencia de estatalidad con frecuencia indica el éxito estatal de evitar enredos costosos y provocaciones innecesarias de poblaciones y territorios demasiado riesgosos y poco importantes de gobernar. Afirman que el mundo está lleno de Estados que evitan deliberadamente la búsqueda de un conocimiento detallado, una administración rutinizada y la asimilación cultural de una parte considerable de su población y territorio. El concepto plantea una cuestión de grado. Puede ser que un Estado estandarice algunos segmentos de su población y permanecer como Estado distante hacia otros grupos y espacios. Esta herramienta, vinculada al tema de capacidades, servirá para analizar si el Estado, representado, principalmente, por el Ministerio de Educación tuvo con relación al fortalecimiento de las capacidades de la administración pública, responsable de implementar la política de gestión descentralizada, un comportamiento ausente o distanciado.

Por lo dicho anteriormente, el desarrollo de la propuesta de investigación es relevante porque puede producir diversos aportes: i) permitirá mostrar que en el Estado la agendación y formulación de las políticas educativas sigue diversos patrones (de una dinámica de concertación y participación social de alta intensidad a una dinámica burocrática con niveles de participación social de baja intensidad) en un proceso continuo y ello depende de la fuerza que van mostrando los diversos actores involucrados en diversos momentos; ii) tratará de sostener que la formulación de la política es un proceso constitutivo del proceso de agendación por el carácter iterativo e incremental de las políticas públicas sobre todo en sectores como el de educación que tiene débiles capacidades para formular políticas robustas estables en el tiempo; iii) afirmará que las políticas de gestión pública surgen articuladas a políticas sustantivas de los sectores directamente implicados; en el caso de educación, la política de gestión educativa descentralizada es una condición para el desarrollo de una política nacional de mejora de los aprendizajes en todos los niveles y modalidades de la Educación Básica; iii) existen resistencias y condiciones institucionales que impiden a los diversos niveles de gobierno asumir sus roles y funciones como tales; ello implica que el gobierno nacional tiene una autopercepción de gestor de políticas educativas y que los gobiernos regionales, por sus débiles condiciones y la ausencia de incentivos poderosos, mantengan una relación de subordinación con el nivel nacional.

1.3 Marco Institucional: La gestión descentralizada y su aplicación en el sector

Educación

Para el desarrollo de esta sección, consideramos el supuesto que una política nacional, ante la ausencia de un documento formal que lleve tal denominación, puede tener su fundamentación, descripción y desarrollo en los documentos normativos y de lineamientos de sus entidades rectoras. Teniendo esto en consideración haremos una presentación de la política de gestión descentralizada, de la Presidencia del Consejo de Ministros, desde su presentación en 2009 y su posterior desarrollo hasta el 2016. Ello en consideración a que esta política, por su carácter transversal, tuvo repercusiones sobre el impulso que los demás sectores del Estado le dieron a su implementación. En

nuestro caso, particularmente, en el sector Educación. Por ello también haremos una presentación de cómo fue evolucionando la gestión educativa descentralizada en los principales documentos normativos y de lineamientos de este sector. El propósito de esta presentación es establecer el objeto de estudio de la presente tesis.

1.3.1 La política de gestión descentralizada en el Perú

La Constitución Política del Perú y un cuerpo amplio de Leyes configuraron la estructura institucional de un Estado unitario y descentralizado, que tiene como uno de sus fines garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general (Constitución Política del Perú, artículos 43° y 44°). Asimismo, instituyen a la Presidencia del Consejo de Ministros como el ente rector del proceso de descentralización.

En 2009, esta entidad publicó el Decreto Supremo No 047 – 2009 - PCM, mediante el cual aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización”. Uno de sus considerandos expresó que la descentralización del país es un eje estratégico de la Reforma del Estado, en el marco del cual, es necesario incorporar un nuevo enfoque en la continuación de la descentralización administrativa, orientado al Desarrollo de la Gestión Descentralizada de las competencias y funciones públicas transferidas, y dirigido a mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos. Asimismo, estableció, en el Artículo 2do, numeral 2.1, que sus componentes serían el ejercicio de las competencias o funciones transferidas, el seguimiento, fortalecimiento y mejora continua; y el monitoreo y evaluación concertada de la gestión descentralizada. Todo ello con la perspectiva de lograr el perfeccionamiento en el ejercicio de las competencias compartidas.

En el numeral 2.2, presentó las primeras orientaciones para su implementación. Entre ellas se encuentran el cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano; el desarrollo de procesos de gestión compartida, la delimitación de roles por niveles de gobierno y la determinación de la

respectiva dotación de recursos humanos, financieros y materiales; la definición y ejercicio del rol rector de los ministerios teniendo como referencia las políticas nacionales y sectoriales; el establecimiento de mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales, que conlleve a que estos se hagan cargo progresivamente de la producción de bienes y servicios con corresponsabilidad y complementariedad con el Gobierno Nacional; y la creación de comisiones intergubernamentales como medio de la gestión descentralizada, y los convenios de gestión y los convenios de delegación como sus herramientas principales.

Sobre el desarrollo de capacidades, en el Artículo 8°, estipuló que correspondía a los ministerios aprobar sus planes sectoriales de desarrollo de capacidades para el ejercicio de las competencias y funciones transferidas y de aquellas en proceso de transferirse, los cuales serían diseñados de manera concertada con los Gobiernos Regionales y Locales y financiados con los recursos que los ministerios aseguren.

Posteriormente, en 2010, mediante el Decreto Supremo Nro 004 – 2010 – PCM, que aprobó el “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”, la Presidencia del Consejo de Ministros señaló que la gestión pública descentralizada debe estar orientada por los principios y enfoques que, en el marco de la modernización del Estado, señalan diversos dispositivos normativos. Estos son: i) la orientación al ciudadano como centro de las competencias y funciones transferidas y de los servicios públicos que de ellas se desprenden, respondiendo de manera pertinente a las demandas y necesidades ciudadanas; ii) orientación de objetivos, productos, actividades y recursos públicos, organizados en una cadena de valor, al logro de resultados en plazos previamente establecidos para satisfacer demandas sociales; iii) orientación ética, basada en la práctica de valores y transparencia y la rendición periódica de cuentas; iv) promoción de la participación ciudadana y la concertación en todo el ciclo de la gestión pública, especialmente, en la gestión de los planes, presupuestos y proyectos; v) inclusión y equidad, para los grupos sociales excluidos y vulnerables – entre ellos, las personas con discapacidad de cualquier tipo-; y vi) competitividad e integración, orientados al desarrollo territorial y al impulso de la integración intrarregional e interregional

(numeral 1.2.1).

Asimismo, explicó, que desde el enfoque de acercar la gestión de los servicios al ciudadano, la gestión descentralizada busca identificar los procesos más pertinentes para la prestación de cada servicio y, en función a éstos, los roles que corresponden a cada nivel de gobierno en el ejercicio de sus funciones. El sentido es construir modelos de gestión descentralizada de los servicios, consensuados entre los ministerios y los niveles de gobierno regional y local, evitando superposiciones o duplicidades y asegurando la mejora de los servicios (numeral 1.2.2).

Adicionalmente, amplió la información sobre los componentes de la gestión pública descentralizada. Respecto al ejercicio de las funciones transferidas, señaló que éste incluye la construcción de modelos de gestión descentralizada para cada uno de los servicios básicos por parte los tres niveles de gobierno - cuando sea el caso- y la concertación necesaria para que la implementación de estos modelos sea pertinente a las realidades y diversidades de cada región y localidad. Respecto al seguimiento, mejoramiento y fortalecimiento del ejercicio de dichas funciones, a través de los modelos de gestión de servicios planteados, señaló que será necesario realizar reformas institucionales, para responder a las exigencias de la gestión descentralizada de los servicios. Finalmente, respecto al monitoreo y evaluación concertados, señaló que éste implicaba la retroalimentación para la mejora continua de los servicios e involucraba a los tres niveles de gobierno, la articulación interinstitucional y multisectorial y al ciudadano como usuario final (Numeral 1.2.2).

Finalmente, incorporó la gestión por resultados, la aprobación de leyes de organización y funciones de los ministerios, el diálogo entre niveles de gobierno en el Consejo de Coordinación Intergubernamental y la instalación y consolidación de las comisiones intergubernamentales sectoriales (Numeral 1.2.2).

En 2013, a través del Decreto Supremo No 004 – 2013 - PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros publicó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. El problema identificado fue un crecimiento económico no acompañado por

una mejora en la capacidad del Estado para prestar bienes y servicios de calidad que beneficien a los ciudadanos, generando desconfianza en el Estado e insatisfacción en la ciudadanía (Sección 1.1 Situación General). Desde la perspectiva de la gestión descentralizada, algunos de sus objetivos más relevantes son: “Redefinir a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades públicas en concordancia con el proceso de descentralización”; asegurar “la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan”; “Fomentar la creación de mecanismos de articulación para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno” y “Promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades, y recursos de las entidades públicas a fin de prestar de manera eficaz, eficiente y transparente, los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan” (Sección 2.3 Objetivos de la Política).

Un elemento adicional de la política, relevante para la gestión descentralizada, es su definición de articulación interinstitucional. Ésta asegura el logro de los objetivos del Estado a través de la acción conjunta y la colaboración de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Para ello, se requieren mecanismos y herramientas de colaboración, coordinación y cooperación que permitan sumar recursos y capacidades para atender demandas ciudadanas de manera más eficiente, adecuada y oportuna.

Posteriormente, en 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros publicó dos documentos casi de manera simultánea. Uno primero, referido a las capacidades institucionales que se requieren para implementar la gestión descentralizada, y, el segundo, al desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos orientada a resultados. Ambos ofrecen sus elaboraciones y análisis de la gestión pública descentralizada.

El documento de trabajo “Capacidades Institucionales. Un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada” fue publicado mediante Resolución Ministerial N° 006 – 2016 - PCM. Su marco de referencia principal correspondió a la descentralización y al desarrollo de capacidades. Su única referencia

directa a la modernización cita la Ley Marco de Modernización de la Gestión del estado, que en su artículo 5, literal c, señala que “la descentralización es una de las acciones en las que se sustenta el proceso de modernización de la gestión del Estado; a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales” (Sección de Considerandos).

Reafirmó la definición de gestión descentralizada como aquella “...realizada por el Gobierno Nacional, Regional o Local, donde cada nivel de gobierno cumple funciones complementarias en un espacio territorial, que con el aporte de la sociedad civil organizada, producen bienes y servicios públicos al servicio del ciudadano” (2016a:8).

Además de reafirmar el enfoque territorial, incorporó el de derechos humanos (2016b:1). Adicionalmente, sustentó que los gobiernos regionales y locales debían contar, para la prestación de los servicios públicos, con las capacidades suficientes para afrontar la gobernanza multinivel y la gestión descentralizada orientada a resultados (2016b:2).

Vinculó gestión descentralizada con modernización de la siguiente manera:

Con el objeto de lograr un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la gestión del aparato estatal, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, la gestión descentralizada contribuye con la Política de Modernización del Estado mejorando la prestación de los servicios públicos a la población, evitando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y/o atribuciones entre sectores e instituciones o entre funcionarios y servidores, para lograr un mayor nivel de satisfacción de las necesidades de la población. Para ello, se parte de la premisa que los bienes y servicios públicos se prestan a los ciudadanos a través de un ciclo de producción armónico en el que los tres niveles de gobierno cooperan mutuamente de acuerdo a sus competencias y funciones manteniendo una coordinación y articulación permanentes (2016b:8).

Adicionalmente, de los principios que deben guiar la gestión descentralizada, los cuales se propusieron en 2010, quedaron orientación al ciudadano, gestión para resultados e inclusión, pero se incorporaron otros, como responsabilidad y complementariedad, para referirse a que cada nivel de gobierno asume responsabilidades individuales y complementarias en la prestación de bienes y

servicios públicos orientados a mejorar de la calidad de vida de la ciudadanía. También, articulación intergubernamental e intersectorial, continua y permanente, en mecanismos o espacios cuyo fin sea brindar una respuesta oportuna, eficaz y eficiente a las demandas de la ciudadanía; y territorialidad, para incorporar las diferencias de la caracterización geográfica, social y cultural del territorio en el diseño de la política y gestión de los servicios públicos (2016b:8-9).

Asimismo, atribuyó al gobierno nacional, en un escenario de competencias compartidas, dos funciones específicas. Una, el fortalecimiento de competencias de funcionarios y servidores de los Gobiernos Regionales y Locales que asegure su capacidad técnica en el ejercicio eficiente de sus nuevas tareas; y, dos, la coordinación orientada a articular y complementar los esfuerzos de distintos actores para una efectiva prestación de servicios públicos de calidad y para evitar la duplicidad en la provisión de servicios. Además, indicó que a los ministerios que manejan sistemas nacionales les corresponde “desempeñar un rol rector en la producción de bienes y servicios”. Ello implica formular, regular y promover políticas sectoriales; planificar y diseñar intervenciones específicas; captar y canalizar recursos; y monitorear y evaluar para verificar cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales en la provisión de servicios públicos descentralizados. Por el lado de los Gobiernos Regionales y Locales, a estos les corresponde conducir y formular las políticas regionales y locales, de manera alineada a las políticas nacionales y sectoriales; garantizar la obligatoriedad de las políticas definidas; y coordinar con actores públicos y privados. (2016b:9).

Finalmente, la Resolución Ministerial Nro 014 – 2016 – PCM, del 22 de enero 2016, aprobó la Directiva N° 001-2016-PCM/SD – “Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos Orientada a Resultados, cuyo marco de referencia continuó siendo el proceso de descentralización, aunque buscando una mayor vinculación y armonía con la política de modernización, tal como lo señala uno de sus considerandos:

Que, atendiendo a este marco normativo (el de la modernización de la gestión pública), resulta necesario contar con un criterio ordenador que configure un

marco conceptual y metodológico común para el desarrollo del modelo de gestión descentralizada de los servicios públicos que permita a los tres niveles de gobierno, a través de las Comisiones Intergubernamentales, diseñar e implementar modelos específicos de gestión descentralizada orientados a resultados, con enfoque territorial;... (Sección de considerandos, texto entre paréntesis nuestro).

La novedad en esta directiva es su aporte de una serie de conceptos que se desprenden del marco presentado líneas arriba. Con relación a la gestión descentralizada, aporta nuevos elementos a la definición, como la mejora continua, la gestión por procesos, enfoques orientadores y nuevos principios y su vínculo con indicadores de desempeño. En este sentido, la describe como la concreción del Modelo de Gestión para Resultados. Se desarrolla mediante procesos orientados a resultados, definidos entre los tres niveles de gobierno, para la prestación y mejoramiento continuo de servicios públicas hacia las personas, inspirados en un enfoque territorial, de género, de interculturalidad y de inclusión. Incorporó los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad, y a las políticas nacionales le agregó las políticas sectoriales, señalando que la gestión descentralizada aporta a su cumplimiento. Aspira a lograr “una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el territorio, con la mayor cobertura, calidad e igualdad de oportunidades, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con pleno respeto de las libertades y derechos ciudadanos”.

Describió al servicio público como “aquella actividad prestada por una entidad pública orientada a satisfacer una necesidad individual o social determinada, de interés general, en forma regular y continua, y acorde a un marco normativo específico” (2016a:3). Puede ser prestado por un nivel de gobierno ó dos ó tres. En estos casos, se requiere definir una cadena de valor entre los niveles de gobierno involucrados, de acuerdo a sus roles y responsabilidades. Consideró, además, la posibilidad de intervención de otros sectores bajo el ciclo de producción del servicio.

Asimismo, describió el Rol Rector del nivel nacional como una “función regulatoria, normativa, orientadora y de fiscalización que ejercen los Ministerios en el ámbito sectorial de su competencia respecto de los servicios públicos asociados a las

funciones transferidas, prestados por los Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales” (2016a:3). Además de la identificación y aprobación de políticas sectoriales, incluyó la definición de estándares nacionales, la gestión de recursos humanos a nivel intergubernamental y el monitoreo y la evaluación de los resultados a nivel nacional de los servicios públicos de su competencia.

1.3.2 La política de gestión educativa descentralizada en el sector educación

El Ministerio de Educación, acompañado y asistido por la Presidencia del Consejo de Ministros, fue desarrollando lineamientos que orientaron la implementación de la gestión descentralizada en el sector a lo largo del periodo 2011 - 2016, a través de sus documentos de política, lineamientos y dispositivos normativos.

El nuevo Reglamento de Ley General de Educación, aprobado por el Decreto Supremo Nro 011 – 2012 – ED (MINEDU, 2012c) afirmó que la gestión educativa “fortalece y asegura la calidad, equidad y pertinencia del servicio educativo” y se realiza de manera descentralizada, sobre la base de las competencias compartidas de los tres niveles de gobierno (Artículo 123ro). Es decir, es ejecutada por las instancias de gestión educativa descentralizada, de acuerdo con las competencias que la Ley les asigna, fortaleciendo la autonomía pedagógica y de gestión de la institución educativa (Artículo 124to).

Aquí es necesario hacer una pequeña digresión para explicar que en el sector Educación el término “instancia” genera tensión cuando se trata el tema de gestión descentralizada. La organización del Estado unitario es por niveles de gobierno y la narrativa de la gestión descentralizada también utiliza esa denominación. Pero, en Educación, adicionalmente, se usa el concepto de instancias de gestión educativa descentralizada, para referirse a la institución educativa, la UGEL, la DRE y el Ministerio de Educación, en concordancia con la Ley General de Educación. Las tres primeras se encontrarían en el nivel de gobierno regional y la última en el nivel nacional. Ello ha sido utilizado con frecuencia para sostener el vínculo técnico normativo del Ministerio de Educación con las DRE, UGEL e instituciones educativas, al extremo que algunas de estas dependencias expresaban formar parte de su estructura organizacional y no de

un gobierno regional específico. Estas dos lógicas, la del vínculo técnico normativo o de sistema educativo y la de estructura estatal conviven pero con algún nivel de conflictividad.

El mismo Reglamento señaló que al gobierno nacional le corresponde desarrollar el ciclo de la gestión de las políticas nacionales y sectoriales, y a los gobiernos regionales y locales les compete hacer lo propio en su ámbito territorial, pero, también, ejercer las funciones que las políticas nacionales y sectoriales le demande. Asimismo, definió las competencias compartidas como “aquéllas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno” que comparten procesos e intervienen en fases sucesivas de los mismos, como, por ejemplo, la Educación Básica o la Educación Superior No Universitaria. Además, estableció que a los gobiernos regionales y locales les corresponde coordinar y articular la acción intersectorial que favorece la calidad, equidad y pertinencia del servicio educativo (Artículo 125to).

Teniendo en consideración este marco general, alineado al carácter unitario y descentralizado del Estado y los lineamientos del proceso de descentralización, las Prioridades de la Política Educativa Nacional 2012 – 2016, aprobadas por Resolución Ministerial Nro 0369 – 2012 – ED (MINEDU, 2012b) incluyeron el “Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados” (Artículo 1ro, política 6). Ésta se sostuvo en la Décimo Segunda Política del Acuerdo Nacional, que propone un modelo educativo nacional y descentralizado como condición para garantizar el acceso universal a una educación integral, pública, gratuita y de calidad. También, se sostuvo en el cuarto objetivo estratégico del Proyecto Educativo Nacional al 2021, "una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad" (CNE, 2007). Las metas, indicadores de desempeño y las principales estrategias de estas prioridades de política fueron presentadas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012 – 2016.

Este Plan (aprobado mediante Resolución Ministerial Nro 0518 – 2012 – ED) estableció que al Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales, le

corresponde ejercer un rol de rectoría - el cual se desarrolla a través de funciones de formulación, regulación técnico - normativa, dirección y evaluación de las políticas y planes nacionales de largo, mediano y corto plazo-, de financiamiento de la educación, de supervisión y evaluación, de fortalecimiento de la ética en el desempeño de las funciones, y de la promoción de la participación de la sociedad civil y el sector privado en todo el ciclo de las políticas educativas (MINEDU, 2012a:3-4).

Asimismo, en la perspectiva de equidad y justicia social, estableció que el aseguramiento del desarrollo humano integral de todas y todos, “generando las mismas oportunidades sociales, económicas y culturales para todos” como responsabilidad del Estado, implica, en el campo educativo, igualar las oportunidades de acceso a una educación de calidad. De manera similar, en la perspectiva del Estado eficiente, transparente y descentralizado, propuso que la gestión descentralizada debe enfocarse en los resultados y la solución de los problemas públicos que aquejan a la ciudadanía. (MINEDU, 2012a:6-7).

Adicionalmente, presentó los enfoques que brindarían un marco a los cambios requeridos en el sistema educativo peruano. Entre ellos, equidad, descentralización y gestión orientada a resultados. Con relación a equidad, destacó como un imperativo ético atender, prioritariamente, a las poblaciones excluidas y en situación de vulnerabilidad, para reducir brechas e igualar el ejercicio de los derechos y el aprovechamiento de oportunidades educativas. Con relación a descentralización, explicó que el sistema educativo demanda una gestión descentralizada que atienda de manera pertinente a la diversidad de territorios existente en el país. Implica una mejor distribución de las autonomías y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, mecanismos de articulación intergubernamental, instancias de diálogo con la sociedad y una orientación a resultados. Finalmente, describió la gestión orientada a resultados como un enfoque orientado a incrementar la eficacia y el impacto de las políticas públicas a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios respecto de los resultados inmediatos, intermedios y finales obtenidos por su gestión (MINEDU, 2012a:8-11).

El Plan, asimismo, estipuló que la gestión descentralizada en el sistema educativo debía orientarse a resolver todas aquellas situaciones que impiden reducir las brechas de equidad y superar los desafíos de calidad educativa que caracterizan al sistema educativo peruano. Una de ellas corresponde a los arreglos institucionales requeridos para eliminar la superposición de competencias entre niveles de gobierno y entre instancias de gestión educativa, promover el rol rector del Ministerio de Educación y la adecuación de los modelos de gestión de las DRE y UGEL a sus nuevas funciones. Otra, a la generación de condiciones y capacidades requeridas para el ejercicio de los roles de cada nivel de gobierno. Otra, a la generación de condiciones y capacidades de promoción de la participación de sociedad civil en el ciclo de gestión de las políticas educativas. Otra, al planeamiento y la gestión del presupuesto, buscando una mayor vinculación de éste con las prioridades territoriales, las necesidades de las instituciones educativas y requerimientos de las políticas nacionales, y al desarrollo de mejores instrumentos y procedimientos de costeo. Otra, al desarrollo de sistemas de información eficaces y oportunos para la toma de decisiones. Finalmente, otra, al desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (2012a:41-44).

Asimismo, estableció como objetivo estratégico de esta política prioritaria el fortalecer la gestión educativa descentralizada, participativa, eficaz, eficiente y transparente, que brinde un servicio de calidad centrado en el logro de aprendizajes. La estrategia que describió para ello supone superar los desafíos propuestos por el diagnóstico descrito líneas arriba:

Este proceso tiene por objeto fortalecer los modelos de gestión educativa descentralizada del país, desde la consolidación de arreglos institucionales y organizacionales pertinentes, basados en el diálogo intergubernamental, y haciendo ejercicio democrático y participativo de la función pública transparente y moralizador, que garantice los cambios y resultados esperados en los aprendizajes de los estudiantes, en el nivel de desempeño docente y en el carácter de las instituciones y redes educativas, respondiendo de manera efectiva y oportuna a los desafíos presupuestales, administrativos, técnicos, normativos y políticos asociados a estos propósitos en los diversos contextos geográficos y socioculturales del país; y creando las condiciones objetivas y subjetivas necesarias en cada escenario y circunstancia (2012a:59).

En 2013, el Ministerio de Educación publicó la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector Educación, señalando que esta tiene dos referentes. Uno de ellos afirma que una gestión educativa descentralizada y democrática debe lograr resultados y orientar el financiamiento con criterios de equidad. El otro, que el planteamiento debe promover una administración pública eficiente, enfocada en resultados y promover la rendición de cuentas a los ciudadanos, propuesto en la política de Modernización del Estado formulada por la Presidencia del Consejo de Ministros (2013:11). Los considerandos de la política educativa establecen que las escuelas son el centro del sistema educativo, en ellas deben concurrir una serie de procesos y condiciones que les permita brindar en las mejores condiciones el servicio educativo; la educación es una competencia compartida entre niveles de gobierno, pero requiere una mayor especificación de los roles que cada uno debe cumplir y mecanismos de relación que permitan lograr los resultados que la ciudadanía requiere; un planeamiento con orientación a resultados, articulado intergubernamental e intersectorialmente y dotado de información de mejor calidad debe permitir identificar problemas y establecer prioridades de atención pertinente a la población en sus territorios; diseñar modelos de gestión de las DRE y UGEL que se adecuen a los roles, resultados y procesos que le han sido asignados; y la transparencia del sistema.

La política está organizada en estrategias. Una de ellas es de Descentralización. Su objetivo se formuló de la siguiente manera:

Gestionar de manera descentralizada el sistema educativo, entendido esto como la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país, que respondan a su diversidad y que se hallen en el marco de la unidad del sistema educativo. Así, se busca garantizar el derecho a una educación de calidad que se expresa en que todos los estudiantes logren aprender y desarrollarse plenamente. Todo ello en la búsqueda del fortalecimiento de la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión en el marco de una gestión educativa participativa, transparente y orientada a resultados (2013:44).

Esta estrategia debía permitir en el mediano plazo la implementación de modelos de gestión descentralizada pertinentes a las características territoriales que mejoren la calidad de las instituciones educativas y obtengan mejores resultados en términos de logros de aprendizaje. Adicionalmente, su implementación se organizaría en 6 componentes: responsabilidades intergubernamentales; relaciones intergubernamentales; articulación territorial e intersectorial; desarrollo y fortalecimiento de capacidades; monitoreo, supervisión y evaluación; y participación ciudadana.

Otra, de Modernización, tuvo el siguiente objetivo:

[...] Consolidar al sector Educación y a todos los actores involucrados en la gestión educativa como uno de los primeros sectores que implemente consistentemente la agenda de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública ... demostrar que uno de los sectores más grandes del Estado y con una de las misiones públicas más relevantes es capaz de abordar eficientemente la ruta de su fortalecimiento institucional orientado a resultados finales: la mejora de los aprendizajes y el desarrollo docente. (2013: 29)

Esta estrategia debía permitir en el mediano plazo la implementación de un modelo de rectoría para el Ministerio de Educación que le permita liderar la conducción de las políticas educativas a nivel nacional con un enfoque de resultados. Su implementación se organizaría en 5 componentes: planeamiento y sistemas de información integrados, estructuras pertinentes (diseño e implementación del modelo de rectoría), gestión de procesos ágiles y transparentes, diseño y gestión de los programas y proyectos de educación, monitoreo, supervisión y evaluación, y desarrollo de las personas.

Los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada (aprobados por Resolución de Secretaría General Nro 938 – 2015 – MINEDU) indicaron que:

[...] la gestión educativa descentralizada se debe desarrollar sobre roles alineados a lograr un prestación de servicio educativo de calidad, oportuno y contextualizado a las necesidades de los estudiantes; y de acuerdo a las definiciones y objetivos de la política educativa, mediante relaciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno (2015a:3).

Asimismo, debe considerar la participación de la ciudadanía a fin de fomentar la inclusión e igualdad de oportunidades para las poblaciones más vulnerables.

En este marco, le asignan al Ministerio de Educación el rol rector del sistema educativo – p.e. establecer estándares mínimos de calidad y cobertura de servicio, asignar los recursos necesarios en coordinación con el MEF, consolidar información sobre la implementación de la política educativa, entre otros- (2015a:4); a los gobiernos regionales, la formulación e implementación de la política educativa en su ámbito, la organización y funciones de las DRE y sus UGEL para responder pertinentemente a las necesidades de las IIEE de su territorio, la articulación con los gobiernos locales para establecer formas de colaboración, coordinación y cooperación, la participación de la sociedad civil, a través de los consejos participativos regionales y locales de educación, brindándoles condiciones para su funcionamiento (2015a:6-9); y a los gobiernos locales, participar en la gestión educativa articuladamente con otros niveles de gobierno, en materia de comunidades educadoras, diversificación curricular, construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa, entre otras áreas. Asimismo, la articulación intergubernamental e interinstitucional en su ámbito territorial, para asegurar una atención integral para los estudiantes (2015a:10-11).

El Decreto Supremo No 009-2016-MINEDU, del 24 de julio de 2016, modificó el Reglamento de la Ley 28044, Ley general de Educación. Definió a la UGEL, en el artículo 141, como la instancia de ejecución del Gobierno Regional, dependiente de la Dirección Regional de Educación (DRE), responsable de brindar asistencia técnica y estrategias formativas, así como supervisar y evaluar la gestión de las instituciones educativas públicas y privadas de Educación Básica y Centros de Educación Técnico - Productiva de su jurisdicción, y atender los requerimientos de la comunidad educativa, en el marco de la normativa del Sector Educación (Artículos 141 y 142).

Asimismo, definió a la Dirección Regional de Educación, en el artículo Nro 146, como un órgano del Gobierno Regional que, en concordancia con la política educativa nacional y las disposiciones nacionales correspondientes al sistema educativo,

desarrolla el ciclo de gestión de la política educativa regional y utiliza los resultados de la evaluación de la gestión educativa para impulsar procesos de mejora continua, de acuerdo a las características de su territorio y los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Educación. Es responsable, entre otras cosas, de concertar e implementar el Proyecto Educativo Regional, implementar políticas educativas nacionales en su ámbito territorial, establecer lineamientos pedagógicos pertinentes a su realidad, asegurar la provisión de materiales y recursos educativos a las UGEL de su jurisdicción, supervisar y evaluar la gestión de las UGEL a su cargo y brindarles asistencia técnica, realizar el saneamiento físico legal de los locales escolares de su jurisdicción, orientar y supervisar el acompañamiento y monitoreo de las UGEL a las IIEE de Educación Básica y Centros de Educación Técnico Productiva de su jurisdicción, y crear e implementar redes educativas o equipos especializados a propuesta de las UGEL (Artículo 147).

Con relación al Ministerio de Educación reafirma su rol rector de la política nacional en materia de educación, infraestructura educativa, recreación y deporte en el ámbito nacional, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, y atendiendo a la diversidad social, cultural, económica, ambiental y geográfica del país. En el marco de su rectoría, monitorea la calidad de la gestión en las DRE y las UGEL así como la prestación del servicio educativo en las Instituciones Educativas y aprueba disposiciones que promueven la mejora del diseño organizacional en las DRE y las UGEL, basado en un enfoque de gestión por procesos orientada a resultados; las cuales podrán ser consideradas por los Gobiernos Regionales para la aprobación de normas sobre la materia, conforme a sus atribuciones (Artículo 153).

En síntesis, la gestión descentralizada se desarrolla entre uno más niveles de gobierno alineando sus roles a procesos orientados a la prestación de un servicio educativo de calidad, pertinente, oportuno y contextualizado a las necesidades de los estudiantes en su territorio y con criterio de equidad, en concordancia con las definiciones y objetivos de la política educativa nacional y sectorial y, cuando corresponda, regional y local, mediante relaciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno, sectores, instituciones y con la sociedad civil. En este marco, al Ministerio de Educación, le

corresponde el rol rector del sistema educativo; a los gobiernos regionales, desarrollar el ciclo de la gestión de las prioridades de política educativa regional y a los gobiernos locales, la gestión de sociedades educadoras en su ámbito y la generación de condiciones que contribuyan con la calidad de los servicios educativos. Además, a los gobiernos regionales y locales les toca ejercer las funciones que las políticas nacionales y sectoriales les demanden.



CAPÍTULO 2

Construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada en el sector educación entre el 2011 - 2016

En este capítulo trataremos de absolver la pregunta cómo ha sido el proceso de construcción de la agenda de la gestión educativa descentralizada – y sus transformaciones - que orientó la formulación e implementación de esta política educativa en el periodo 2011 – 2016.

La hipótesis que orientará el análisis es que el proceso de construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada es el resultado de un proceso de construcción de políticas públicas hasta su incorporación como política de gobierno en el PESEM 2012 – 2016. A partir del 2013, el cambio de administración en el Ministerio de Educación, indujo adecuaciones al proceso marcadas por el cuestionamiento al diseño de la descentralización y el desempeño de los gobiernos regionales y el viraje de la política educativa hacia la modernización y la aceleración de los resultados.

2.1 Momentos de agendación de la gestión educativa descentralizada en el sector Educación

Con el marco de referencia descrito, en esta sección se explicará cómo ingresó la gestión educativa descentralizada a la agenda gubernamental del sector Educación, distinguiendo tres momentos. Como antecedente recuperamos el proceso de elaboración y contenidos del Proyecto Educativo Nacional al 2021, que tiene un objetivo centrado en la descentralización educativa. Posteriormente, más vinculado al periodo de análisis, se explica cómo llegó la agenda de la gestión educativa

descentralizada al Ministerio de Educación en el 2011 y sus sucesivas transformaciones durante el periodo de análisis.

2.1.1 El Proyecto Educativo Nacional

El “Proyecto Educativo Nacional al 2021” fue producto de un proceso de deliberación política, ocurrido en el Consejo Nacional de Educación, y de consulta con una pluralidad de actores educativos y no educativos de las 24 regiones del país. Su proceso de elaboración estuvo marcado por el esfuerzo realizado por el propio Consejo para convertirse en una entidad pública con autonomía y legitimidad suficientes para formular un proyecto educativo de largo plazo y supervisar su realización.

Antonio Zapata y Marcos Garfias fueron encargados por el Consejo para sistematizar “La construcción de un Proyecto Educativo Nacional por el Consejo Nacional de Educación, 2002 – 2005”. Estos consultores (pp. 7 – 8) refirieron que el Decreto Supremo No. 007-2002-ED fue el dispositivo normativo que reincorporó al Consejo a la estructura orgánica del Ministerio de Educación y lo constituyó como un espacio de construcción de políticas educativas. Asimismo, lo definió como un organismo promotor de “la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación” (Artículo 2º). Además, lo configuró como un organismo autónomo, plural y multidisciplinario, integrado por personalidades destacadas de la vida nacional, en resguardo de su autonomía.

Por la diversidad y pluralidad de sectores del mundo educativo - tanto en la esfera pública como en la esfera privada- e ideologías políticas y perspectivas de análisis de los problemas de la educación y sus soluciones, que las 25 personalidades que constituyeron el Consejo representaban, lograr consensos implicaba un permanente proceso político de construcción de políticas públicas.

Asimismo, los consultores (p.16) refirieron que elaborar el Proyecto Educativo Nacional se fue convirtiendo en tarea del Consejo durante el debate de la nueva Ley General de Educación – Ley No 28044-, animado por la participación de figuras de la educación nacional, entre las que se encontraban miembros del mismo Consejo:

La nueva Ley fue promulgada a fines de julio de 2003. Ella, en efecto, reconoció la existencia del CNE, como una entidad que: ‘Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación’. Señalaba además que: ‘Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil’ (p. 17).

Luego de aprobada la Ley, los consejeros, luego de un proceso de debate sobre la naturaleza y carácter del Proyecto Educativo Nacional, lo definieron como un nuevo pacto social sobre la educación.

Los consultores también explicaron (p. 19) que la visión de futuro de la educación, consensuada en un proceso deliberativo al interior del propio Consejo, asumió como punto de partida la equidad. “[...] planteaba [...] ‘Asegurar la formación de personas libres, éticas, solidarias y competentes’ y [...] asegurar ‘la construcción de un Perú que crece y se desarrolla en democracia, equidad y cohesión, valorando su historia y afirmando su diversidad’”. Asimismo, los objetivos estratégicos que se desprendieron de esta visión fueron la igualdad de oportunidades educativas, desarrollar y optimizar el potencial de las personas, asegurar la eficiencia del servicio educativo y generar una sociedad educadora. Como se puede apreciar, en esta etapa, el objetivo vinculado a la gestión educativa, priorizó la eficiencia, pero no su carácter descentralizado.

El Consejo realizó dos procesos de consulta. El primero, al resto de la comunidad educativa, otros sectores sociales y el propio Estado, con la perspectiva de validar y enriquecer la visión de la educación (p. 23). El segundo, en 18 regiones, involucró a más actores sociales y políticos de diversos sectores con la perspectiva de recoger percepciones diferenciadas sobre el tema educativo, así como demandas de los

diferentes grupos, y posicionar el tema educativo en los actores clave de las regiones, difundiendo las propuestas que venía elaborando el Consejo.

[...] más que recoger innovaciones que enriquezcan las propuestas que se venía formulando en el CNE, como la visión de futuro de la educación, se quería difundir dichas propuestas. Validar ideas y ganar aliados que favorezcan su plasmación. Esas fueron las metas del tipo de participación implementada por el CNE en esta [segunda] etapa [...] Este fue el modo que se utilizó para ofrecer una visión desde el interior y no desde el centro, como es habitual en un país de tradición política y cultural tan centralista como es el nuestro (pp. 30 – 31).

El “Proyecto Educativo Nacional al 2021” (CNE, 2007) representó un primer esfuerzo de agendación de prioridades de política educativa, entre ellas la de gestión educativa descentralizada. Fue reconocido por Resolución Suprema Nro 001 – 2007 – ED como desarrollo de la décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional. Su objetivo estratégico 4, “Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad”, tiene como primer resultado la “Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía”, cuyo contenido y sentido se expresaron como “Una gestión eficiente y descentralizada, altamente profesional y desarrollada con criterios de ética pública, coordinación intersectorial y participación. Asimismo, una gestión informada, transparente en sus actos y desarrollada tecnológicamente en todas sus instancias” (CNE, 2007:7).

Algunas de las políticas seleccionadas para lograr el resultado contienen elementos de la definición de gestión descentralizada descritas en el capítulo 1 – p.e. orientación a resultados, desarrollo de capacidades y participación social -. Aunque la articulación intergubernamental está presente no es exactamente concordante con la definición de las normas nacionales de gestión descentralizada, la cual supone mayor autonomía y rectoría regional en su ámbito territorial y una articulación top - down y bottom – up de políticas regionales y nacionales; pero, sobre todo, está ausente la noción de competencias compartidas y la gestión articulada entre niveles de gobierno de las mismas. Sin embargo, la descripción de la situación de partida del objetivo estratégico es más elocuente con relación a la necesidad de la descentralización educativa:

Un cambio institucional perentorio y factor primordial para una transformación sistémica en la educación es la descentralización de la gestión educativa. Este proceso tiene una dimensión política y cultural. De un lado, coloca los problemas de la distribución espacial del poder dentro de un Estado y el desafío de la organización de un sistema de redistribución del poder democrático, en provecho de las comunidades locales. Desde el punto de vista cultural, estimula el enriquecimiento de las culturas locales y regionales. No obstante su importancia, es ampliamente conocido el lento, burocrático y confuso proceso de descentralización educativa, la inequitativa distribución de los recursos presupuestales que perjudica a las regiones más pobres, la renuencia de las autoridades gubernamentales a aumentar el presupuesto como lo señala la medida consensuada en el Acuerdo Nacional para llegar al 6% del PBI, así como al alto nivel de corrupción en el sector (2007:97).

Pero como bien explica Cuglievan la existencia de estos diagnósticos, objetivos y políticas no implican necesariamente una mayor claridad de qué implicaba la gestión descentralizada y cómo se implementa. Si bien formaba parte de las políticas educativas, se requería andar todo un recorrido que permitiera desarrollar consensos sobre las medidas y su implementación:

[...] era un objetivo explícito en el PEN, pero no porque fuese un objetivo explícito en el PEN, necesariamente había en el país una mirada clara sobre de qué implicaba, ni tampoco acuerdos básicos o mínimos, o consensos mínimos de qué es la gestión descentralizada, qué implica para su desarrollo, cómo se define y qué implica para su desarrollo, y menos aún creo yo un acuerdo básico tomando en cuenta las voces y miradas diversas de actores que son el núcleo mismo de la gestión descentralizada que vendrían a ser los actores en los tres sectores del gobierno (G. Cuglievan, ex Oficial de Educación de UNICEF, comunicación personal, 25 de setiembre de 2017).

Finalmente, el Consejo desde la experiencia de construcción del Proyecto Educativo Nacional alentó que los gobiernos regionales iniciaran sus procesos de elaboración de sus proyectos educativos regionales. Ello suponía, en teoría, no siempre verificable, que los actores del sector educación desarrollasen una propuesta de políticas educativas regionales que contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo de la región. En algunos casos, donde hubo más apoyo del nivel nacional, pero sobre todo de agencias de cooperación internacional, estos procesos movilizaron ampliamente a las sociedades regionales, incluyendo consultas provinciales y distritales. Para los actores regionales, fueron oportunidades de participación activa en la definición de qué está

ocurriendo con la educación en sus territorios y qué esperan de ella para animar sus procesos de desarrollo regional. Para Cuglievan, estos procesos de elaboración de los PER, fueron una manera como los actores regionales participaron en el proceso de agendación de políticas. Expresaban cómo entendían la gestión educativa descentralizada desde las regiones. Pero habría que decir, a pesar de los lineamientos, que fueron procesos desarticulados, en algunos casos, de los planes de desarrollo concertado, en otros, del proyecto educativo nacional, en otros de las políticas nacionales en curso y por la poca disposición de las autoridades nacionales de revisar estos proyectos y retroalimentar sus prioridades. Pero, como lo explica Cuglievan, fueron procesos – no en todos los casos – democráticos, fortalecedores de capacidades y movilizadores:

[...] podría decir que fue más una demanda de actores diversos dentro de una región, del gobierno regional, pero también de actores de sociedad civil. Nosotros sí recibimos demanda explícita para apoyar un proceso de elaboración que en todos los casos fue bastante amplio, participativo, de movilización social, más que procesos de gabinete. Más bien en algunas regiones ya se habían llevado procesos de gabinete, los cuales fueron revisados y actualizados para que fueran más bien fruto de un proceso más amplio no. (G. Cuglievan, ex Oficial de Educación de UNICEF, comunicación personal, 25 de setiembre de 2017).

2.1.2 De la Agenda Común Nacional – Regional a la agenda del Ministerio de Educación

Las “Políticas Educativas 2011 – 2016. Agenda Común Nacional – Regional” resultaron de un proceso de diálogo y concertación de prioridades de política educativa entre equipos conformados por representantes de sociedad civil y del sector público, de las 26 regiones del país, animado por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa y el Consejo Nacional de Educación, tomando como referencia el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y los Proyectos Educativos Regionales – bajo el supuesto, no siempre verificable, de que estos estaban articulados al primero y a los planes de desarrollo concertado de sus regiones -.

Las organizaciones de la Mesa Interinstitucional acordaron animar procesos de balance de la implementación de los Proyectos Educativos Regionales en el periodo 2006 – 2010 con la perspectiva de priorizar políticas para un siguiente periodo de gobierno,

2011 - 2016. En un primer momento los balances fueron regionales. Las promotoras del proceso fueron las organizaciones que participaban en la Mesa Interinstitucional y tenían proyectos o intervenciones en las regiones. En aquellas que no contaban con este soporte, la tarea fue asumida por actores de sociedad civil, identificados en acciones previas del Consejo. Por ejemplo, la ex Presidenta del Consejo Nacional de Educación, Patricia Salas, no sólo aportó al diseño metodológico del proceso de balance, sino también animó su realización en la región Arequipa.

En un segundo momento, delegaciones regionales, en encuentros macro regionales, compartieron sus balances y realizaron una experiencia de priorización de políticas de sus propios Proyectos Educativos Regionales en base a herramientas de análisis de las condiciones objetivas existentes en sus regiones, de su potencial para cambiar la realidad, nivel de demanda social, y viabilidad política, económica y administrativa. Las políticas priorizadas por cada equipo regional fueron presentadas, contrastadas con las de otros equipos y, finalmente, depuradas en una propuesta colectiva. Cada encuentro macro regional tuvo como producto un conjunto de políticas priorizadas, que representaba al grupo de regiones participantes. Sin embargo, ello no eliminaba la posibilidad de que algunas regiones mantengan una alta prioridad sobre otras políticas no priorizadas en el colectivo.

Posteriormente, en un trabajo de gabinete, los moderadores de los macro encuentros y el equipo técnico del Consejo que los acompañaron compartieron las prioridades y depuraron la lista decantando seis políticas prioritarias. La depuración siguió la misma metodología utilizada en los macro encuentros.

En diciembre del año 2010, autoridades regionales y locales, representantes de sociedad civil y representantes de Consejos Participativos Regionales de Educación, en el marco del VI Encuentro Nacional de Regiones, convocado por el Consejo Nacional de Educación en coordinación con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Ministerio de Educación, luego de un diálogo final, aprobaron la propuesta de políticas priorizadas, las cuales fueron consideradas impostergables e indispensables (ver cuadro No 1), y suscribieron una propuesta de “Pacto Educativo para el Quinquenio

2011-2016” para impulsar su implementación. Además presentó siete condiciones que las autoridades garantizarían y la sociedad civil promovería para respaldar las reformas planteadas. Entre ellas se encontraban los consensos políticos, precisión de las competencias y funciones de cada nivel de gobierno, el fortalecimiento de las instituciones educativas, mayor y mejor distribución de los recursos presupuestales, el fortalecimiento de los Consejos Participativos Regionales de Educación, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y la transparencia y rendición cuentas (CNE – Mesa Interinstitucional, 2011:6).

Luego, los miembros de la Mesa Interinstitucional y el equipo técnico del Consejo se organizaron en comisiones de trabajo para desarrollar los contenidos básicos de cada política: enunciado de la política, fundamentación, objetivo para el siguiente quinquenio, estrategias de implementación y decisiones clave a tomar en cada nivel de gobierno, sobre la base de sus capacidades y experiencias. Por ello, el texto que presenta sus contenidos señala:

La agenda común expresa una manera particular de definir e implementar las políticas, buscando comprometer a los actores involucrados mediante procesos eficaces de participación y consulta. La particularidad de esta agenda es que se centra en cómo implementar las políticas priorizadas, con criterios de calidad y consistencia. El país ya ha vivido la experiencia de priorizar temas de política con buena intención pero con deficiente implementación lo cual no ha provocado las mejoras ni los cambios que se esperaban.

[...]

Conscientes de que se trata de propuestas que se irán perfeccionando conforme empiecen a implementarse, la agenda común se presenta como un documento abierto que esperamos vaya enriqueciéndose con el aporte de todas las regiones. De las seis políticas priorizadas la política curricular es aquella que requiere aun de una mayor discusión en la medida que se trata de un proceso reciente (2011:7 – 8).

En términos de agendación de las políticas, las innovaciones y otros mecanismos ayudan a mantener vigente la necesidad de una política y sostenerlas en la mira del gobierno o de un determinado sector. Alza (2014) se referiría a ello como el enriquecimiento del marco argumentativo de la política. En este sentido, la Mesa

Interinstitucional, a través de la Agenda, sostuvo que la gestión educativa descentralizada y el desarrollo de modelos y sistemas de gestión descentralizados permitirían:

- i) garantizar el derecho a la educación, ii) profundizar el ejercicio de la democracia participativa, iii) contribuir a cerrar las brechas en el acceso a una educación de calidad ..., iv) contribuir a mejorar la calidad y pertinencia del servicio educativo y v) resguardar que la educación que reciben los estudiantes sea pertinente a su contexto, necesidades y visión de desarrollo regional y local (CNE – Mesa Interinstitucional, 2011: 52 - 53).

Los problemas que podrían impedir avanzar en esta perspectiva son la desarticulación intergubernamental y el escaso reconocimiento al gobierno regional como entidad que lidera el desarrollo educativo en su ámbito de referencia, la duplicidad de roles y funciones e intervenciones en el territorio, intervenciones y recursos centralizados, la permanencia de un diseño de las DRE y UGEL anterior a la reforma de la descentralización y desarticulado de las necesidades de las instituciones, insuficientes incentivos y espacios promotores de la participación ciudadana en la gestión de las políticas educativas y el servicio educativo, las débiles capacidades de los funcionarios públicos para emprender cambios en el sistema educativo (CNE – Mesa Interinstitucional, 2011: 52).

Frente a esta situación, el objetivo de la política propuesta fue “instituciones educativas orientadas a la formación integral de los estudiantes se constituyen en el centro de la gestión educativa, enmarcadas en modelos de gestión descentralizada, participativa e intersectorial con enfoque territorial y una articulación intergubernamental concertada” (CNE – Mesa Interinstitucional, 2011: 53).

La estrategia propuesta incluyó la articulación intergubernamental y la delimitación de roles y competencias, la transferencia de programas nacionales y la descentralización del presupuesto, el desarrollo de modelos de gestión con enfoque territorial, el impulso a la participación ciudadana y el fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de roles y competencias (CNE – Mesa Interinstitucional, 2011: 53 - 54).

En una perspectiva de incidencia sobre las decisiones gubernamentales, se esperaba que la “Agenda Común Nacional – Regional de políticas para el periodo 2011 – 2016”, por un lado, regrese a las regiones, para que a las autoridades regionales, sobre todo educativas, y representantes de sociedad civil les sirva para cumplir con sus compromisos y orientar la gestión educativa regional; y, por otro, sea presentado a los candidatos a la presidencia de la república en el proceso electoral del 2011, para asentar una base de acuerdos de gobernabilidad en educación. Sólo pudo cumplirse con lo primero. Respecto a lo segundo, ocurrió que el Consejo Nacional de Educación, para la incidencia política en la coyuntura electoral, elaboró un documento de banderas educativas, denominado “Propuestas de políticas de Educación del Consejo Nacional de Educación”, con el cual pretendía “generar la reflexión y fortalecer la convicción de los líderes políticos acerca de la urgente necesidad de que estos temas sean atendidos por los nuevos gobiernos regionales y el próximo gobierno nacional” (CNE, 2010a:5). Ello minó la posibilidad que la Agenda Común obtenga el apoyo político del Consejo y debilitó su potencial de incidencia. Ésta tenía sentido si una plataforma, conformada por sus organizaciones, la ANGR y el Consejo, articulaban sus estrategias.

Yo diría que más bien que la Mesa era un actor con voces y miradas más plurales, que por momentos concordaba con la perspectiva del Consejo y sus consejeros y por momentos no. Efectivamente se llegó a un punto en el que, por un lado, existían las banderas que eran como una expresión más respetuosa del PEN y la Agenda Común que era un esfuerzo por priorizar políticas levantando las demandas que venían desde las regiones. Representaba un esfuerzo de lo que quizás el PEN no hizo en su momento, levantar desde las regiones aquellas demandas, necesidades, expectativas que les eran más importantes (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Sin embargo, la oportunidad para la Agenda Común se concretó con la designación de Patricia Salas como Ministra de Educación y la conformación de su equipo de trabajo con varios de los miembros de la Mesa Interinstitucional. Este hecho se puede verificar en la Resolución Ministerial No 0369 – 2012 – ED, que priorizó políticas educativas de su gestión, y su posterior desarrollo en el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2012 – 2016. Las seis primeras políticas priorizadas por la gestión de Salas

concuerdan con las de la Agenda en los ejes temáticos, las poblaciones objetivo y la orientación o sentido de las políticas (ver cuadro No 1).

Cuadro No 1: Vinculación de las políticas priorizadas en la Agenda Común Nacional Regional con las políticas priorizadas en el PESEM 2012 - 2016

Agenda Común Nacional - Regional	PESEM 2012 – 2016 / Políticas priorizadas
Atención integral y de calidad a la primera infancia que cierre las brechas de atención educativa de niños y niñas desde la concepción.	Reducción de las brechas en el acceso a servicios educativos de calidad para los niños y niñas menores de 6 años
Educación en áreas rurales para que niños, niñas y adolescentes accedan a un servicio educativo de calidad con equidad y pertinencia, donde mejoren sus aprendizajes y se incorporen y contribuyan con el desarrollo de su comunidad y región.	Mejora significativa de logros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes en zonas rurales
Educación intercultural bilingüe de calidad para que niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de diversas culturas y hablantes de una lengua distinta al castellano, tanto de ámbitos rurales y urbanos, mejoren sus aprendizajes.	Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad: estudiantes que tienen como lengua materna el quechua, el aimara o alguna lengua amazónica aprenden en su propia lengua y en castellano.
Sistema nacional descentralizado de formación docente para contar con equipos de maestros bien formados y con buen desempeño basados en principios de equidad, pertinencia e interculturalidad.	Formación y desempeño docente en el marco de una carrera pública renovada.
Gestión educativa descentralizada que promueva modelos de gestión con enfoque territorial pertinente y mecanismos de articulación intersectorial e intergubernamental, y participación ciudadana para que las instituciones educativas se orienten a lograr los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes.	Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados.
Diseño curricular regional elaborado como parte de las políticas curriculares nacionales, que forme integralmente a personas a partir del desarrollo de capacidades y competencias para construir su proyecto de vida de ciudadanas y ciudadanos, éticos, críticos, propositivos, y emprendedores con enfoque intercultural y comprometidos con el desarrollo local, regional y nacional.	Aprendizajes de calidad para todos con énfasis en comprensión lectora, matemática y ciudadanía.

Adicionalmente, el Plan la incorporó como parte del marco de acción que orientó la planificación de la Educación, junto a otros acuerdos nacionales e internacionales, como por ejemplo, el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario y el Proyecto Educativo Nacional, y en la matriz donde vincula compromisos con políticas priorizadas, para, luego, concluir:

La definición de las políticas sectoriales priorizadas con el inicio de la gestión del Presidente Ollanta Humala Tasso, recoge esta ruta de consensos, acuerdos políticos y mandatos legales, y vincula la necesidad de dar respuesta a la problemática educativa con el firme propósito de implementar el Proyecto Educativo Nacional y lograr resultados de calidad para todas y todos (MINEDU, 2012a:17).

Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación de la ANGR, explicó la incorporación de la gestión educativa descentralizada en la Agenda del Ministerio de Educación por la concurrencia de varias condiciones o situaciones. Una de ellas fue que la recientemente designada ministra Patricia Salas y su equipo provenían de experiencias de formulación de políticas educativas para el país, en el marco del Proyecto Educativo Nacional, y la reforma de la gestión educativa era necesaria para avanzar en otras políticas promotoras de la equidad y el aprendizaje; se hacía necesario superar el estancamiento que, en términos de descentralización sectorial, había producido la municipalización educativa; a nivel país había un escenario favorable a la descentralización por lo menos al inicio del gobierno de Ollanta Humala; la ANGR por su liderazgo de ese momento - su Presidente era César Villanueva – se vislumbraba como una buena contraparte y oportunidad; y contaba con todo el movimiento pro gestión descentralizada que se agrupaba en la Mesa Interinstitucional – que en esa coyuntura llegaba a la mayor parte de los gobiernos regionales del país-.

2.1.3 La agenda de la modernización

Los diversos especialistas consultados coincidieron en reconocer que los dos ministros que lideraron las políticas educativas, en el periodo 2011 – 2016, Patricia Salas, entre

2011 y 2013, y Jaime Saavedra, entre 2014 y 2016, tuvieron enfoques diferenciados en cuanto a la gestión educativa. En la sección previa, se describió cómo la gestión educativa descentralizada llegó a formar parte de la agenda de políticas prioritarias del Ministerio de Educación durante la administración Salas. En esta sección, se explicará en qué consistió la agenda de gestión educativa que caracterizó la administración Saavedra.

Durante el periodo del ministro Saavedra se instaló en el Ministerio de Educación la agenda de la modernización de la administración pública. En los materiales de divulgación de los cuatro pilares de su gestión, el referido a gestión educativa está expresado en términos de modernización de las UGEL e instituciones educativas. Ello implicaba que en el ministerio existían condiciones y capacidades para avanzar en este desafío de modernización de las instancias descentralizadas de gestión educativa.

Al respecto, Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica - MINEDU (Entrevista 6) explicó que la agenda de la modernización del sector Educación se fue abriendo paso desde la administración de Patricia Salas, casi de manera paralela a la creación de la institucionalidad de la gestión educativa descentralizada. Asimismo, que la Oficina de Coordinación Regional (actual Dirección General de Gestión Descentralizada - DIGEGED) era la responsable de la gestión educativa descentralizada y la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación –sus funciones se distribuyeron entre la Secretaría de Planificación Estratégica y la Dirección General de Gestión Descentralizada-, de la modernización de la gestión educativa. El mismo Vegas y otros especialistas coincidieron en que ambas áreas tuvieron importantes debates e intercambios sobre los elementos comunes y divergentes entre ambas aproximaciones y se esforzaron por posicionar sus medidas en el espacio de toma de decisiones de la Alta Dirección (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6; Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada – MINEDU, Entrevista 9; Patricia Correa, ex Jefa de la Oficina de Coordinación Regional - MINEDU, Entrevista 10; y José Carlos Vera, ex director de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales – DIGEGED - MINEDU, Entrevista 11).

Entre el 2011 y el 2013, tres procesos ponen de manifiesto la construcción de esta agenda, la elaboración de la política de modernización y gestión descentralizada para el sector – descrita en el marco institucional, capítulo 1 -, la elaboración del proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y la construcción del proyecto de inversión para la modernización de las UGEL. Particularmente, el proyecto de ley estuvo dirigido a desarrollar y especificar en qué consiste el rol rector del Ministerio de Educación y, en consecuencia, el modelo de gestión y organización ministerial, requerido para su implementación. Ello en concordancia con el mandato de que “Los ministerios adecuarán sus documentos de gestión que fuesen necesarios en el marco de la normatividad vigente” (PCM, DS Nro 047 – 2009 - PCM, Artículo 10, numeral 10.3). Por el desgaste político de la gestión, generada por la huelga magisterial y el debate e implementación de la Ley de Reforma Magisterial, esta propuesta de Ley no fue presentada ni debatida en el Congreso de la República.

El proyecto de inversión pública “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en Ámbito Rural de 24 Regiones del Perú”, elaborado por la Oficina de Coordinación Regional, se propuso fortalecer la gestión educativa de las UGEL para sostener y promover el desarrollo de los servicios de las instituciones educativas en el ámbito rural. En su diseño, además del marco de la gestión descentralizada, incorporó los desarrollos que se iban dando en el Ministerio de Educación con relación a la modernización de la gestión pública. Ello suponía definir roles para cada uno de los niveles de gobierno e instancias de gestión descentralizada y fortalecer los modelos de gestión educativa. También desarrollar sistemas de planeamiento e información, de transparencia y anticorrupción, y una gestión orientada a resultados. Se basó en la revisión de experiencias. De ellas se fue incorporando un enfoque sistémico de la gestión educativa, en la perspectiva de identificar los principales procesos de gestión y colocarlos al servicio de lo pedagógico, involucrar a la comunidad en la gestión educativa, revalorar el rol de los gobiernos locales, desarrollar mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial, la orientación a resultados, fortalecer a los equipos técnicos y la mejora continua de los procesos claves como planeamiento y programación presupuestal, diseño curricular regional, formación docente, entre otros (MINEDU 2012g:82 – 84).

Estos antecedentes explican que la agenda de la modernización, más identificada con la gestión de Jaime Saavedra, tenía un terreno fértil en el Ministerio de Educación y por ello no enfrentó serias resistencias entre los funcionarios que representaban al movimiento descentralizador del sector. José Carlos Vera, ex funcionario de la DIGEGED, indicó que modernizar las instancias descentralizadas de gestión educativa era una condición necesaria para poder avanzar en el desarrollo de la gestión educativa descentralizada (José Carlos Vera, ex director de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales – DIGEGED - MINEDU, Entrevista 11).

Para la administración de Jaime Saavedra parte del problema a resolver era que el sector Educación trabajaba por debajo de los niveles mínimos de operación. Cuestionó que las instituciones educativas funcionaran sin el apoyo de personal administrativo y logístico o que las UGEL cuenten con condiciones insuficientes para apoyar la labor de las escuelas. Por ello fue necesario proponerse realizar la modernización de las UGEL, aprovechando los instrumentos y marcos normativos a su disposición. Uno de ellos fue la Ley de Presupuesto, que se convirtió en la puerta de entrada para trabajar directamente con las UGEL, sobre todo con aquéllas que, además, eran Unidades Ejecutoras – en el sistema administrativo del presupuesto público -, dejando de lado la necesaria coordinación con el gobierno regional (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

Adicionalmente, en la perspectiva de la modernización, el diagnóstico de la educación propuesto por Jaime Saavedra, de ser un país de renta media pero con resultados educativos de países pobres, demandaba elevar los índices de eficacia y eficiencia en el menor plazo posible. Para Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de Unicef (Entrevista 1) ello era posible, pero sacrificando sostenibilidad e institucionalidad:

Si mi supuesto es que si yo quiero concretar el derecho a la educación o quiero lograr una educación de calidad y, para lograrlo, el camino más eficiente es fortalecer el trabajo de las unidades ejecutoras hagan mejor su trabajo, voy a elegir esa ruta. Pero, si yo pienso que es más sostenible en el tiempo, tiene más sentido democrático hacerlo de otra manera, voy a hacer un camino quizás un

poco más largo pero que apueste por esta generación de institucionalidad de gestión educativa descentralizada [...]

Lo central en la perspectiva de modernización fue mejorar los resultados, en una perspectiva de eficacia y eficiencia. Es menos relevante la equidad. Algunas políticas podrían ser de equidad o ser teñidas de un marco de equidad –Jaime Saavedra sostuvo que los Colegios de Alto Rendimiento eran una medida pro equidad, porque les brindaban acceso a una buena calidad educativa a aquellos estudiantes de escuela pública con mayores puntajes escolares-. La lógica no era de sostenibilidad de las reformas, sino de eficacia en la gestión. Para ser eficaz en lapsos de tiempo más breves era necesario desarrollar las capacidades de los equipos del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales.

Asimismo, Sonia Paredes fue de la opinión que la evaluación de los tiempos políticos y cronológicos de Jaime Saavedra lo obligaron a optar por una agenda que le permitiera obtener legitimidad social en el menor tiempo posible, aunque ello suponga implementar medidas populistas e inequitativas, como los Colegios de Alto Rendimiento, desandar lo andado en términos de gestión educativa descentralizada o debilitar la institucionalidad regional:

[...] yo sí creo que él hace un balance, [...], entonces sí creo que hace un buen equilibrio en mantener e implementar la performance que había iniciado Salas y hacer otras medidas que, al margen de que yo pueda estar de acuerdo o no con ellas, le generan cierta popularidad y lo hacen ver cómo un buen gestor, como por ejemplo los Colegios de Alto Rendimiento. En términos más políticos, cómo mantenerse en el poder, termina siendo un poco más inteligente y hábil para mantenerse [...] (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Néstor Valdivia, investigador asociado de GRADE (Entrevista 8) hizo una comparación similar pero vinculada al liderazgo de los ministros. Señaló que Salas mostró un liderazgo importante al interior del sector, pero Saavedra también lo logró afuera de éste. Explicó que para empujar una reforma en el sector Educación se requiere “un liderazgo fuerte, comunicacional, político” (Néstor Valdivia, investigador asociado de GRADE, Entrevista 8).

Igualmente, Sonia Paredes señaló que la viabilidad de las políticas preferentes de Patricia Salas y Jaime Saavedra tuvo un soporte importante en sus experiencias previas y las de los equipos que conformaron para desarrollar su gestión ministerial. Es decir, la manera como habían venido enfrentando su aproximación al tema educativo definió las prioridades y el estilo de gestión que implementaron en el Ministerio de Educación.

[...], con la gestión Salas entra todo un equipo sin experiencia de gestión pública, pero sí con mucha experiencia en plantear, discutir y aplicar políticas educativas en ámbitos más pequeños, con perspectiva de largo plazo y muy especializados en el tema educativo. En cambio, creo que Saavedra entra más con el chip de la gestión pública y con un equipo con mucha experiencia en este campo. Proviene del Ministerio de Economía y Finanzas y saben cuáles pueden ser los fast truck para hacer determinadas cosas. Entonces eso ayudó a dinamizar muchas cosas que tal vez Salas necesitó” (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Otro rasgo de la agenda de la modernización en el Ministerio de Educación fue una gestión descentralizada de baja intensidad y una conducción del Ministerio de Educación de alta intensidad, pero sin perder el respaldo de o acuerdos básicos con los gobiernos regionales. Era necesario conseguir y capitalizar su apoyo político, pero cómo hacerlo sin dialogar la distribución de poderes, el ejercicio de las competencias compartidas ni las reglas de distribución de los recursos entre los niveles de gobierno. Sonia Paredes esboza la hipótesis de la relación bilateral, mediante la cual el ministro dialoga y logra acuerdos con cada gobierno regional en el marco de los cuatro pilares de su agenda educativa:

[Saavedra] mira a los gobiernos regionales como entes políticos, pero los personaliza en los gobernadores. La lógica en la gestión Salas era trabajar tanto bilateralmente como con el conjunto, multilateralmente. En cambio, lo que hace Saavedra es concentrarse en sus relaciones bilaterales [...]. Capitaliza mucho, digamos, el respaldo político que le podían dar los gobernadores, pero los personaliza, no juega con el gremio ni con el conjunto de los gobiernos regionales. También tiene una mirada política y una alianza política, pero de otro tipo. Va generando cierto respaldo, pero no sobre la descentralización, sino sobre su agenda sectorial (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Esto explicaría, también, en parte, el por qué en la agenda del 2014 – 2016 no se encontraba el desmantelamiento de la gestión descentralizada. Martín Vegas, al respecto, diría que se trata de un cambio de balance. En el nuevo escenario, en el que se va a fortalecer la intervención directa del Ministerio en las escuelas, la gestión descentralizada ocupa un segundo lugar, deja de ser una prioridad, pero no desaparece. Más bien, como se verá más adelante, avanza pero con menor intensidad (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

Este cambio de balance implicó el ejercicio de una gestión educativa más desconcentrada que descentralizada, sosteniendo este comportamiento en que en sistemas educativos débiles como el peruano, el Ministerio de Educación debía, en un principio, formular las políticas, ordenar y organizar su implementación y conducir su ejecución. Posteriormente, cuando las instancias descentralizadas hayan desarrollado sus capacidades, transferiría las decisiones y recursos de la implementación a éstas, sobre todo de intervenciones y estrategias de mejora de la calidad educativa y otras innovaciones. En ese sentido, se requiere que el Ministerio de Educación no solo ejerza un rol rector, sino también de implementación de las políticas educativas.

Al respecto, nuevamente, Vegas hace una acercamiento al enfoque de la gestión Saavedra:

[...] trae profesionales del Ministerio de Economía y Finanzas [...] esa era la gente que más respaldaba porque eran los Champions. En su lógica, el Ministerio debe tener lo que gestión ahora llama eso, los Champions, o sea los líderes, gente joven, renovadora, eran ellos, si ellos aplicaban así las cosas entonces aplicamos pues” (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

En esta perspectiva de un equipo nacional que lidera la gestión educativa del país, la institucionalidad regional se convertía en un instrumento del Ministerio de Educación al servicio de las políticas nacionales y sectoriales. Un ministerio moderno requería establecer una línea de mando clara desde el centro hasta las escuelas y una rendición de cuentas al propio centro, también. La respuesta para aprovechar la estructura del Estado unitario y descentralizado a su favor serían: equipos del Ministerio de

Educación en las regiones conduciendo la implementación de las estrategias, alineamiento de las instancias descentralizadas a las políticas nacionales y sus intervenciones vía mecanismos de competencia y el control del desempeño de las instancias descentralizadas. Y mantener la carga administrativa sectorial en las regiones.

Otro aspecto de la agenda de gestión educativa de Jaime Saavedra fue desarrollar una mayor control sobre el desempeño de las instancias descentralizadas de gestión, en la perspectiva de limitar la autonomía y discrecionalidad regional y la innovación, basada en una percepción de incompetencia o incapacidad. Sonia Paredes lo explica de la siguiente manera:

Hay una relación intensa con los gobiernos regionales pero de otra manera, [...] no creo que tiene un foco recentralizador, pero si de mucho control, ya no te doy tantas atribuciones o si te las doy es para que hagas lo que yo determino desde el nivel central, es mucho más de control y de operación, es decir, tú vas a operar lo que se determina en el nivel nacional (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

El control vía mecanismos de monitoreo y evaluación o seguimiento a la implementación de las políticas es un elemento constitutivo de la gestión orientada a resultados, en la perspectiva de generar mecanismos de mejora continua de los procesos que generan los resultados que la política pública ha establecido. Pero en el caso de la agenda de Saavedra, de acuerdo a algunos actores consultados, no es la mejora continua lo que anima la perspectiva del control, sino una percepción de debilidad o incompetencia en los gobiernos regionales. Por ejemplo, Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de Unicef (Entrevista 1), lo describió de la siguiente manera:

[...] pero, efectivamente, la lectura que se tiene desde el nivel central es que ellos [*los gobiernos regionales*] no saben cómo hacer, no pueden hacer o no quieren hacer y, por lo tanto, hay que reducirles el margen de maniobra, [*argumento*] que después sirve para todo lo que vemos luego. Pasamos de una tímida posibilidad de gestión educativa descentralizada con roles más claros a esta lógica de modernización [...]. Controlo desde el nivel central, genero condiciones básicas y, luego, vemos qué pasa.

Para Hugo Reynaga, ex director de la Dirección de Formación y Capacitación (Entrevista 3), esta visión de los gobiernos regionales y sus capacidades se convertiría en una visión compartida por la nueva burocracia que ingresaría al Ministerio de Educación a partir del 2014. El Ministerio de Educación contrató profesionales con una visión de modernización, gestión por resultados, eficacia y eficiencia, pero al mismo tiempo con la convicción de que los gobiernos regionales y locales adolecen de competencias y capacidades para implementar la política educativa.

En el ministerio están los que confían y desconfían de las capacidades del gobierno regional y piensan que todo tiene que ser un sistema centralizado de monitoreo. Claro ahí hay otro actor que surge, la burocracia. Hay un cambio de burocracia en los niveles de decisión, que viene del MEF, del Midis, [...] en la práctica los operadores son los que empiezan a construir una gestión pública con esta visión” (Hugo Reynaga, ex director de la Dirección de Formación y Capacitación – DIGEGED – MINEDU, Entrevista 3).

Néstor Valdivia compartió esta visión. Para él la desconfianza o el cuestionamiento llegó a las áreas del propio ministerio que daban soporte a la gestión descentralizada o a la participación de los gobiernos regionales en la gestión de las políticas educativas. (Néstor Valdivia, investigador asociado de GRADE, Entrevista 8). A su vez, Sonia Paredes señaló que entre los funcionarios del Ministerio de Educación no hay un dominio básico sobre el proceso de descentralización del país, el significado de un Estado unitario y descentralizado y, en consecuencia, de qué rol les toca cumplir como funcionarios nacionales (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Esta desconfianza sobre las competencias y capacidades de los gobiernos regionales se vio fortalecida por el contexto de fuerte crítica y cuestionamiento al proceso de descentralización por los casos de corrupción agravada de algunos gobiernos regionales, quizá el más paradigmático sea el de Ancash. Situación que se suma a la débil prioridad que le dieron los gobiernos centrales a fortalecer la descentralización del Estado. En este contexto hostil debía avanzar o mantenerse la gestión descentralizada. Si la gestión de Jaime Saavedra se propuso demostrar avances y resultados como capacidad de gestión, en un breve tiempo, no tenía incentivos para

asumir como pilar la gestión descentralizada. Tenía más sentido escoger la modernización de la gestión pública. Ésta se había logrado posicionar como parte del proceso de reforma del Estado. Tenía una mayor legitimidad social. En el sector, además, habían más condiciones y una tecnocracia a la cual acceder para impulsar los cambios que se requerían y respondía mejor a sus propios objetivos.

Otro aspecto de la agenda de la modernización fue sostener los avances de la gestión descentralizada. Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada, del Ministerio de Educación (Entrevista 9), sostuvo que a la Alta Dirección del ministerio, representada por Jaime Saavedra y sus viceministros, le hacía sentido fortalecer las capacidades de gestión, principalmente, de las UGEL en la perspectiva de sostener las políticas nacionales y sectoriales de Educación y en el futuro asumir la responsabilidad de la gestión de las intervenciones nacionales en su territorio. No se oponía a este desarrollo. Lo veía como parte de un proceso de mediano o largo plazo. Por ello, se podía avanzar en la generación de condiciones para esta transferencia. El especialista respaldó su percepción en dos hechos concretos, la aprobación de dispositivos normativos que respaldaban la gestión descentralizada y fortalecimiento de las capacidades de las UGEL (Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada, MINEDU, Entrevista 9).

De manera convergente con Alex Ríos, las opiniones de otros especialistas consultados apuntan en la misma dirección. Para Martín Vegas, como se señaló líneas arriba, la administración de Jaime Saavedra sostuvo la gestión descentralizada, pero con menor intensidad o un nuevo balance. Para Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de Unicef (Entrevista 1), parte de la agenda tenía que orientarse a fortalecer las capacidades descentralizadas. Para Sonia Paredes, no se trataba de desandar lo andado. Aunque la prioridad fuese la modernización, era importante sostener la gestión descentralizada, primero, por la estrategia política de su administración, pero, también, porque en un futuro cercano iban a ser necesarias sus capacidades (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

2.2 Comunidades y redes de política: argumentación, patrones y estrategias

Siguiendo a Alza (2014), en esta sección describiremos brevemente las prácticas que las comunidades o redes de política utilizaron para agendar sus políticas preferentes con relación a la gestión educativa. Interesa sobre todo la gestión educativa descentralizada, pero es importante señalar que no era la única propuesta en competencia.

2.2.1 Actores involucrados y argumentación

Con relación a los actores involucrados en el desarrollo de la política de gestión educativa descentralizada, se han identificado entidades públicas como la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas. La primera intervino regulando la gestión descentralizada para todo el Estado, ya sea desde la perspectiva de la descentralización o desde la modernización, como elementos constitutivos del proceso de reforma del Estado (ver capítulo 1). El segundo, generando condiciones y desarrollando iniciativas de gestión educativa descentralizada o de modernización de las instituciones educativas y las UGEL (ver sección 2.1). El tercero, fortaleciendo más bien la gestión desconcentrada de los ministerios del Poder Ejecutivo desde la emisión de reglas presupuestales y de otros sistemas administrativos más centrados en el control del gasto que en logro de resultados y en el fortalecimiento de la ejecución nacional antes que descentralizada (Manrique, 2014).

También entidades mixtas, porque sus estatutos las configuran como espacios de participación de entidades públicas y de sociedad civil. En este grupo se encuentran el Consejo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

[...] otro actor clave creo que es la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Ayudaba mucho el hecho de que la MCLCP tuviera una presencia en todas las regiones, más allá del sector educativo, y [...] tener un rol activo en la agendación de políticas o de influenciar esa agendación de políticas en las

elecciones regionales y locales (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

El análisis del Consejo Nacional de Educación se complica porque es una entidad que forma parte de la estructura del Ministerio de Educación, pero que ejerce roles de actor político autónomo de la entidad que lo acoge. Zapata y Garfias, en su sistematización sobre la construcción del Proyecto Educativo Nacional, explican el proceso que siguió el Consejo para convertirse en un actor político con autonomía y legitimidad, hasta el extremo de incomodar al Ministerio de Educación y verse amenazado por estrategias de esta entidad para debilitarlo. Por ello, lo consideramos en esta categoría.

La Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa será ubicada en el Consejo Nacional de Educación. Fue convocada por éste, pero adquirió una dinámica propia que ha originado que los actores entrevistados le confieran una identidad específica y le atribuyan al Consejo hasta tres roles con respecto a ella. La convoca, acoge y brinda asistencia técnica desde su Comisión de Gestión y Descentralización; participa del espacio, dialogando y concertando acuerdos con sus demás miembros; y es uno de sus objetos de incidencia. Se trata de un espacio plural que desde la perspectiva de equidad, reflexiona, analiza y elabora propuesta sobre la gestión educativa descentralizada.

Y en ese sentido éste es un actor colectivo que suma y articula actores que vienen de sociedad civil, de la cooperación internacional, de entidades mixtas como el Consejo Nacional de Educación o la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, e incluso se vincula con diferente intensidad con otras instancias del Estado... entonces, cuando hablamos de Mesa Interinstitucional, tenemos que pensar que es un actor complejo que con un solo nombre estamos diciendo varias cosas porque, si bien son en el caso de sociedad civil son instituciones que se asientan en Lima, muchas de ellas, su principal, su legitimidad y demás se juega mucho por el trabajo que tienen en regiones y cuando tú estas en las regiones, ellas son percibidas como actores regionales... entonces ahí es desde este.. Entonces tenemos este actor que viene desde el 2009, 2008, por ahí, digamos que va siendo un espacio donde se va generando propuestas (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

Asimismo, entidades que representan a los gobiernos regionales, aquí se encuentra la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ya sea con una actuación propia o como participante de la Mesa Interinstitucional, y los propios gobiernos regionales.

[...], pero un actor clave que empezó en ese momento fue la ANGR, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, que tuvo la iniciativa de crear una mesa de educación, y ahí creo que también ese fue un espacio que le brindó mucho dinamismo porque tener ya un espacio, una plataforma que uniera al conjunto de gobiernos regionales y desde ahí poder tener un diálogo con eso, permitió tener una mirada más clara de que era posible hacer, en esta lógica de gestión educativa descentralizada y se empezó a actuar desde temas más presupuestales, ahí fue cuando se vio el tema del acompañamiento pedagógico, el programa presupuestal Logros de Aprendizaje, el financiamiento de este programa y otras iniciativas que hubo y el apoyo que tuvo la ANGR desde la cooperación, de otros actores, para poder tener ahí un rol clave que jugar en esta lógica de ir construyendo una mirada más clara de la gestión educativa” (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

“la ANGR es en sí misma un actor pero también supo aprovechar, supo alimentar fuertemente la Mesa Interinstitucional para generar esta agenda” (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

[...] el periodo de elaboración de los PER en las regiones es como un segundo momento de la agendación de la gestión educativa descentralizada, porque la necesidad de elaborar políticas regionales expresa la demanda de gestión descentralizada. Entonces creo que ese podría identificarse como un inicio de la agendación, de la noción de gestión educativa descentralizada, porque el hecho de que un gobierno regional o una sociedad regional se plantee elaborar colectivamente sus prioridades educativas o su visión de la educación en la región a largo plazo, con una mirada estratégica como son los PER ya en si te dice algo, que hay una demanda de esa noción, de esa idea” (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Finalmente, entidades que representan a la ciudadanía como la Defensoría del Pueblo, la cual es definida por su Portal Web, en la sección ¿Quiénes Somos?, como un organismo autónomo, encargado de “defender los derechos fundamentales de la ciudadanía, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional”. En la Sección Áreas Temáticas, señala, también, que una de sus actividades es acompañar y supervisar el proceso de descentralización y modernización del Estado, “formulando

recomendaciones y propuestas que contribuyan a conseguir los fines que los orientan”. En la misma sección, ha establecido que la reforma de la descentralización, unida a otras medidas de modernización estatal, “contribuirá al desarrollo de un Estado al servicio de las personas y a la vigencia de derechos como los referidos a la salud, la educación y el buen gobierno”.

La Defensoría del Pueblo creo que también fue otro actor clave desde su rol, cada actor desde su rol, pero la Defensoría también con su presencia regional pero con esta lógica de supervisión del cumplimiento del rol del Estado frente a los derechos de las poblaciones más excluidas creo que ayudó en muchos casos y en el caso de la política en particular a colocar en la agenda cómo debía ser la participación de los distintos niveles de gobierno en la elaboración e implementación de una política educativa destinada a los pueblos indígenas y creo que fue una de las primeras veces en las que una instancia del estado se pronunciaba tan claramente al respecto y en sus recomendaciones están muy claramente explicitadas las competencias y las responsabilidades que cada nivel de gobierno tiene para que una política educativa con ese énfasis de la EIB pudiera cumplirse, y recuerdo además que cuando se elaboraron esas recomendaciones se miró mucho la discusión que había en ese momento de la matriz de competencias y funciones, y todo el debate que había alrededor de eso (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Algunos de los actores involucrados intervinieron más activa y directamente en el proceso de agendación, otros son reconocidos por los especialistas consultados para la presente tesis, pero sin tener una intervención de alta intensidad, sino una actuación desde su propia vida institucional. Un ejemplo, por el lado público, es el Ministerio de Economía y Finanzas, que influye en los procesos sectoriales a través de los lineamientos que rigen el funcionamiento de los sistemas administrativos bajo su jurisdicción; y, por el lado de sociedad civil, la Defensoría del Pueblo, que influye mediante los instrumentos que ha institucionalizado para defender los derechos de la ciudadanía: comunicados, informes defensoriales, entre otros.

2.2.2 Las retóricas de las propuestas

Alza (2014) define la generación de retóricas como una de las prácticas que utilizan las comunidades de política para colocar temas en la agenda gubernamental. Esta práctica

está dirigida a generar los argumentos necesarios para justificar la intervención del Estado en la solución de los problemas que se buscan resolver.

2.2.2.1 Gestión educativa descentralizada y modernización

Dos retóricas o argumentaciones principales caracterizaron el periodo 2011 – 2016 en el sector educación, gestión educativa descentralizada y modernización de las instancias descentralizadas de educación, sustentando las políticas de gestión educativa que se decidieron implementar. Estas inicialmente se presentaron como antagónicas; sin embargo, la evolución misma de las herramientas conceptuales de ambas narrativas fueron buscando y encontrando una presentación discursiva más articulada. Pero hasta que ello ocurrió se encontraban en competencia.

La retórica de la gestión educativa descentralizada, reconocen la mayoría de actores consultados, se centra en la equidad, es decir en la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación de todas y todos los niños y adolescentes del país, pero sobre todo de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad por pobreza, cultura, ubicación, religión o género. En ese sentido, un primer elemento es la igualdad de oportunidades educativas sobre todo para quienes menos han accedido a ellas. Un segundo elemento es la noción de resultados. Para lograr igualdad de oportunidades, los aprendizajes deben ser de igual calidad para todos y todas. Ello implica que las escuelas, físicas o virtuales, provean servicios educativos de calidad y se ocupen en el aprendizaje de cada uno de sus estudiantes y no solo del grupo con mejor rendimiento. En ese sentido, la gestión educativa descentralizada es un medio para solucionar los problemas que afectan el acceso y la calidad educativa y lograr estos resultados colectivos (escuela) e individuales (cada estudiante). Un tercer elemento es de la pertinencia. La equidad y los resultados educativos requieren que la gestión educativa descentralizada atienda los desafíos de territorios heterogéneos y genere soluciones adecuadas a su diversidad. Lograrlo supone que cada nivel de gobierno tienen roles específicos con relación a las políticas educativas y las competencias compartidas en el campo de la educación y que los ejercen en un marco de equilibrio de poder y de articulación y coordinación permanente.

Utilizando una idea de la Mesa Interinstitucional (2016), la idea que sintetiza esta retórica es que la gestión educativa descentralizada con enfoque territorial es un medio fundamental para garantizar el desarrollo integral de los estudiantes y el derecho a una educación de calidad, mejorando la calidad de los servicios educativos y el logro de los aprendizajes que la ciudadanía valora y demanda.

Por otro lado, la retórica de la modernización educativa se centra en la capacidad del sector de lograr más y mejores resultados educativos en periodos de tiempo más cortos. Para ello, además de su rol rector, el Ministerio de Educación mantiene un rol ejecutivo de planes, programas y estrategias. Se propone como una entidad con capacidad para dirigir la implementación de las políticas educativas y sus intervenciones e implementar procesos de mejora continua. En ese sentido, las DRE y UGEL – sobre todo estas últimas – cumplen un rol instrumental en las políticas educativas, deben ejecutar los lineamientos y orientaciones que emana el nivel nacional. Para responder adecuadamente a su función instrumental, las DRE y UGEL deben modernizarse mediante una mejor selección de sus autoridades y especialistas, una mejor dotación de cuadros profesionales, una mejor dotación de condiciones de trabajo y el desarrollo de capacidades personales y profesionales. Todo ello contribuiría a elevar los índices de eficacia y eficiencia en el menor plazo posible, aunque ello implique sacrificar sostenibilidad e institucionalidad.

Lo central en la perspectiva de modernización es la eficacia y la eficiencia. Por ello se requiere fortalecer las capacidades del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales. Asimismo, una conducción de alta intensidad de parte del Ministerio de Educación de las principales estrategias e intervenciones que incrementarían los resultados; una voluntad de lograr una intervención del ministerio en todo el territorio nacional; una conducción centralizada y una acción desconcentrada, basada en la idea de que el sistema educativo peruano es débil y débiles son sus instancias descentralizadas; un mejor control del desempeño de estas instancias mediante sistemas de información más robustos. En ese sentido, el ministerio de educación debe percibirse como implementador de las intervenciones y estrategias de mejora de la

calidad educativa y otras innovaciones, hasta que las instancias descentralizadas adquieran las capacidades requeridas para hacerse cargo de ellas de manera autónoma.

2.2.2.2 Otras retóricas presentes en la coyuntura

Es necesario explicar que al inicio del periodo de análisis, se pueden identificar otras retóricas sobre la gestión educativa, diferentes a la gestión descentralizada o la modernización del Estado, aunque con algunos elementos comunes. Una de ellas fue la del Plan Piloto de Municipalización impulsado por el Ministerio de Educación, durante el periodo del ministro José Antonio Chang, en el segundo gobierno del APRA. Otra, la de la autonomía escolar, presente en la Ley General de Educación y fortalecida por las banderas del Consejo Nacional de Educación. Y, otra, la de la ANGR, respecto a la participación de los gobiernos regionales de educación en la gestión educativa. Se hará una descripción breve de en qué consiste cada una.

La municipalización de la educación fue una propuesta de política de gestión educativa formulada por el Ministerio de Educación. Tuvo en su momento el respaldo del presidente Alan García, quien en su mensaje a la nación del 28 de julio del 2006 señaló que “La descentralización del Estado debe cumplirse enérgicamente, y sin temor superaremos el argumento que los municipios no pueden ofrecer servicios eficaces de salud, educación, seguridad y de vivienda” (Boletín Electrónico, p.4). La línea argumental de la municipalización fue más institucional. Utilizó la Constitución Política del Perú, para sostener que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana (Artículos 13ro y 16to); la Ley General de Educación, para enfatizar que la educación – integral y de calidad - es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad y que el Estado debe garantizar a todos su ejercicio y la gestión del sistema educativo es descentralizada, simplificada, participativa y flexible (Artículo 63ro); y la Ley Orgánica de Municipalidades, para señalar que las municipalidades comparten competencias en materia educativa con el gobierno nacional y los gobiernos regionales. El único argumento fue una crítica al centralismo de la gestión educativa, el mismo que le permitió respaldar el principio de subsidiariedad en el que

se sostiene la descentralización en el país. Sostuvo que el centralismo ha generado inequidad y baja calidad de la educación estatal y superarlas requiere una estrategia en la cual la municipalidad intervenga como el órgano de gobierno más cercano a la Institución Educativa y el estamento más idóneo para desarrollar la gestión educativa en su jurisdicción. En ese sentido, la municipalización de la educación debía ser gradual, progresiva y por etapas. La primera, y la única que se implementó, correspondió al Plan Piloto de la Municipalización (Decreto Supremo N° 078-2006-PCM).

Este Plan Piloto, previsto para los años 2007 y 2008 – en la práctica duró hasta el 2011, debió aportar las experiencias y lecciones aprendidas, sobre las cuales se daría su expansión y generalización (Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, aprueba el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”), hecho que no ocurrió y motivo su desactivación en el 2011 – ver capítulo 3-. Pero, asimismo, estas evidencias debieron sostener una de las fortalezas atribuidas a la descentralización por el mismo Plan:

[...] la descentralización es una de las estrategias más importantes que implementa el Sector para desarrollar el sistema educativo, en la perspectiva que permita superar los indicadores de eficiencia: cobertura, inclusión, retención y calidad; así como mejorar los aprendizajes, materiales educativos, infraestructura escolar, la capacitación docente, gestión institucional y evaluación, con transparencia, rendición de cuentas y participación de la comunidad.

Por otro lado, el Banco Mundial (2010), en un balance sobre la descentralización y el presupuesto por resultados, señaló que el marco legal de la educación peruana propuso, como objetivo de la gestión educativa, el fortalecimiento de la autonomía pedagógica y administrativa de las instituciones educativas. Asimismo, en el periodo que estudió, 2000 – 2010, en una primera etapa (2002 – 2007), las iniciativas orientadas hacia el logro de este objetivo fueron la conformación de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) y la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI); y, en una siguiente etapa, (2008 – 2010), el Programa de Mantenimiento Preventivo de los locales escolares y el Programa de Fondos

Concursables del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana, las cuales destacaron porque fortalecieron capacidades de gestión escolar, promovieron la participación y rendición de cuentas, y asignaron recursos a las instituciones educativas para emprender procesos de mejora.

En el contexto del proceso electoral 2011, la agenda de la autonomía escolar fue replanteada por el propio Consejo, a través del documento “Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación. Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos”. “A estas propuestas las denominamos banderas” (CNE, 2010a:4). Éstas tuvieron un potente sustento económico. Para el Consejo las altas tasas de crecimiento económico podrían sostener la mejora de la calidad de vida de las poblaciones vulnerables, la enseñanza pública y los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad del sistema educativo. Adicionalmente, el sostenimiento de estas altas tasas necesita una población económicamente activa con mejor calificación. Por ello, concluyó, “La oportunidad para mejorar sustancialmente la enseñanza pública presenta inmejorables condiciones financieras” (CNE, 2010a:4-5).

La bandera referida a gestión educativa se formuló de la siguiente manera: “La escuela, bajo el liderazgo del director, tendrá la capacidad de tomar decisiones pedagógicas, administrativas y económicas en función de su propio Proyecto Educativo Institucional y dentro del nuevo marco que genere la Ley de Organización y Funciones (LOF)” (CNE, 2010a:29). Aunque no cuenta con elementos específicos de una línea argumental para sostenerla, ésta puede frasearse utilizando los elementos de diagnóstico que presenta. La calidad y equidad educativas pueden mejorar sustantivamente si se promueve que la escuela pública supere sus formas clásicas y rígidas de organización y gestión, convirtiéndola en un espacio abierto a la vida cultural y productiva de la comunidad, con liderazgos directivos desarrollados y capacidad de decisión para manejar sus recursos tanto económicos, de personal y materiales, que rinda cuentas por los resultados de sus estudiantes y sostenga una relación efectiva con las UGEL y con las direcciones regionales de educación. Ello será posible con la definición de las funciones y competencias de cada nivel de gobierno con relación al

fortalecimiento de las escuelas. Esta mejor definición facilitará la ejecución de los programas y políticas educativas a nivel nacional, regional y local, se expresará en una normatividad específica, proveerá procesos y procedimientos modernos y se sostendrá en potentes sistemas de información para la toma de decisiones (CNE, 2010a:29-30).

Finalmente, otra retórica, en proceso de elaboración, fue la de la ANGR, que sustentaba la gestión educativa descentralizada en la necesidad de promover la participación de los gobiernos regionales en el ciclo de las políticas educativas, pero delimitando con mayor precisión las funciones de cada nivel de gobierno, reconociendo políticas regionales específicas y complementarias a las nacionales y sectoriales, en el marco de sus competencias, y reordenando la asignación presupuestal a los diferentes niveles de gobierno (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Se puede afirmar que esta retórica enfatizaba lo que el marco institucional de la descentralización y la gestión descentralizada sostenían, pero, dado el comportamiento del Ministerio de Educación con relación a los gobiernos regionales, la ANGR insistió mediante un discurso de inclusión para obtener un mejor espacio de autonomía y capacidad de decisión para sus representados y apoyó la propuesta de gestión educativa descentralizada en el Consejo Nacional de Educación, la Mesa Interinstitucional y, posteriormente, en el Ministerio de Educación.

2.2.3 Otras prácticas y estrategias de agendación de políticas

Siguiendo a Alza (2014), vamos a ver otros patrones de actividad que siguieron los actores involucrados para lograr posicionar la gestión educativa descentralizada en la agenda del Ministerio de Educación.

2.2.3.1 Otras prácticas

En el periodo de análisis se pudo identificar que las otras prácticas más utilizadas por los actores que han influido en la agenda de la gestión descentralizada fueron la generación de evidencia, la generación de alianzas y la generación de capacidades.

La generación de evidencias, en los términos propuestos por Alza – retomando a Subirats (2008, 133 – 134) –, se refiere a estructuración del problema sobre la base de la consideración de dimensiones operativas como la intensidad, el perímetro, la novedad y la urgencia. Esta ha sido una práctica de agenda utilizada por la mayoría de los actores que representaban a la sociedad civil no empresarial y a los gobiernos regionales, incluso por el propio Ministerio de Educación, entre el 2011 y el 2013. Es decir, el Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Gestión Institucional de Gestión y Descentralización Educativa (2013) y la ANGR (2015) realizaron esfuerzos por desarrollar el concepto de gestión descentralizada y sus diversos componentes, sistematizar experiencias de gobiernos regionales y gobiernos locales, de consultar a expertos nacionales e internacionales, de difundir estas experiencias en talleres macro regionales y nacionales, de validar instrumentos como la matriz de gestión descentralizada en sus diversos momentos de elaboración, de auspiciar publicaciones sobre la materia, y de realizar balances sobre el proceso de implementación y de elaboración de propuestas de política.

[...] generación de evidencias en un sentido digamos de sistematización de experiencias, o sea hubo desde casos de municipalidades sistematizadas, el caso de San Martín, el caso de Piura, o sea había creación de sistematización mostrando que una lógica de actuación desde gobiernos regionales o la relación con alcaldes o gobierno local tenían buenos resultados” (Néstor Valdivia, investigador asociado de GRADE, Entrevista 8).

[...] tengo la impresión de que lo de la evidencia ha sido un elemento que ha ido entrando cada vez con más fuerza [...] por más que esto no nos las aceptaran, [...] porque el Informe de la Campaña del Buen Inicio del Año Escolar es producir evidencia [...], así fuera una muestra no representativa. Nunca lo voy a aceptar como un criterio sustantivo, de repente puede estar mal o no. También están los estudios de caso. Recuerdo esa matriz que hicimos donde estaban organizadas 7 experiencias locales (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

También otra experiencia previa importante fue todo el trabajo de matrices de gestión, bueno eran matrices de delimitación de competencias y funciones que en el marco de un decreto supremo de la PCM todos los ministerios tenían que hacer y, sobre esa base, formular su ley de organización de funciones (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

La generación de alianzas ha sido un mecanismo constitutivo de las comunidades de políticas que promovieron la agendación de la gestión descentralizada, en el sentido que ha sido la base sobre la cual pudieron ejercer sus roles como emprendedores de políticas. El Consejo Nacional de Educación impulsó la conformación de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa como un espacio que le diera contenido y desarrollo al cuarto objetivo del Proyecto Educativa Nacional. En ella participaron entidades que tenían una capacidad de actuación propia, pero que de manera articulada potenciaban aún más su capacidad de incidencia, como la ANGR y la Mesa de Concertación para la lucha Contra la Pobreza, organismos multilaterales y agencias de cooperación.

La MCLCP es definida como una red nacional de Mesas de Concertación regionales y cada una de ellas en sí misma funciona con la estrategia de articulación interinstitucional. Estas desarrollan sus funciones utilizando la estrategia de redes.

La ANGR formó colectivos interinstitucionales para diversos procesos. Como antecedente, un colectivo interinstitucional le apoyó en el posicionamiento de los gobiernos regionales en la estrategia del presupuesto por resultados en el sector Educación. Entre las entidades convocadas se encontraba el Banco Mundial. En el periodo 2011 - 2016, convocó a otras organizaciones para dialogar y concertar sobre los mecanismos de incentivos en el sector y su impacto en la gestión educativa descentralizada, así como para debatir y consensuar una propuesta de roles y funciones por niveles de gobierno en el desarrollo de los principales procesos orientados al fortalecimiento de las instituciones educativas. También formó una Mesa de Directores y Gerentes Regionales de Educación para construir colegiadamente la agenda de gestión descentralizada que la Comisión Intergubernamental de Educación debía tratar.

La interrelación entre diversas organizaciones públicas, privadas, mixtas u otras facilitó el flujo de información, el soporte financiero para el desarrollo de actividades de concertación e incidencia, la canalización de asistencia técnica, el desarrollo de sistemas de información, la elaboración de publicaciones, entre otras condiciones que hicieron posible influir en la toma de decisiones.

Alianzas, sin lugar a dudas, porque o sea era una mesa donde estaba o se buscaba que este el Ministerio y la PCM, que era cooperación internacional o sea los proyectos”

Creo lo que de la generación de alianzas a mi me parece un elemento [...] Yo tengo la impresión que ahí se hizo un esfuerzo. En términos intergubernamentales, digamos, se buscó la aproximación no solo de actores, sino de las voces de los diferentes niveles [...] cuando nos decían que siempre vienen los mismos a los encuentros nacionales. Yo no veo problema que vengan los mismos. Obviamente sería bueno que vengan también otros, pero es el también y por eso tú entiendes que el undécimo [...] es décimo primero, es que ha habido necesidad de seguir fortaleciéndose, [...] ha traído otras voces que eran necesarias, [...] (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

La generación de capacidades ha sido una actividad permanente de los actores involucrados en la agendación de la política de gestión descentralizada, pero no de manera sistemática, en el sentido de proponerse una malla curricular con objetivos formativos precisos, competencias y capacidades, contenidos, actividades y materiales educativos establecidos, salvo algunas experiencias de formación formal que se van a comentar. Por el contrario, la generación de capacidades se organizó en base a los vacíos de información y conocimiento que la misma comunidad de política identificó con relación al campo de la gestión descentralizada, pero con el propósito muy amplio y general de formar una masa crítica nacional y regional de promoción de la gestión educativa compartida entre niveles de gobierno.

En ese sentido, espacios como el Consejo Nacional de Educación, la Mesa Interinstitucional y la ANGR se convirtieron en espacios de fortalecimiento de capacidades de los colectivos interinstitucionales que constituyeron para desarrollar

más ampliamente la gestión educativa descentralizada. Fueron espacios con flujos de información importantes no solamente sobre los enfoques, proyectos, líneas de actividad y estrategias de cada una de las organizaciones, sino también de conocimiento científico y técnico sobre el área común que los animaba a articularse. Dialogar y debatir sobre estos aspectos, buscar influencias mutuas, poner en valor sus enfoques y conocimientos fueron, de manera acumulativa y progresiva, fortaleciendo las capacidades de las organizaciones participantes y de sus representantes. Esta base de capacidades, expresada en objetivos y en una narrativa institucional común, hacía posible enfrentar tareas de fortalecimiento de capacidades más allá de las propias redes.

La generación de capacidades desde llevar información, de generar discusión y debate, de hacer entender qué significan la articulación vertical y horizontal. Es decir, construir masas técnicas respecto al tema de la gestión descentralizada (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Estas organizaciones y sus aliados buscaron fortalecer capacidades de actores nacionales y regionales de distintas maneras. Una primera línea serían los talleres, talleres macro regionales y encuentros nacionales regionales, que combinaban estrategias como conferencias magistrales, paneles especializados, talleres de debate e intercambio sobre los temas trabajados. Deliberadamente, estas estrategias contenían el objetivo subyacente de aportar herramientas conceptuales, metodologías y experiencias en curso. En ellas participaban expertos nacionales e internacionales, especialistas del Ministerio de Educación, gobiernos regionales y sociedad civil no empresarial. Una segunda línea sería la asistencia técnica al Ministerio de Educación y gobiernos regionales sobre diversos temas y procesos. Por ejemplo, UNICEF apoyó al Ministerio de Educación en la elaboración de las guías de elaboración del Plan de Mediano Plazo o FORGE – GRADE le brindó asistencia técnica para elaborar la tipología de UGEL. Asimismo, está la asistencia técnica a los gobiernos regionales en los procesos de elaboración de los Proyectos Educativos Regionales, la elaboración de Proyectos de Inversión Pública, de formulación de sus Planes de Mediano Plazo, de diseño de sus modelos de gestión, entre otras áreas. Una tercera línea sería la formación académica. Aquí se encuentra la experiencia de UNICEF y la Universidad

Antonio Ruiz de Montoya en el desarrollo de diplomados sobre gestión educativa descentralizada, en aspectos específicos como la elaboración de los planes de mediano plazo y la implementación de políticas públicas.

Para pensar en lo que yo ubico, o sea en generación de capacidades, creo que la cooperación ha dado, digamos, esfuerzos o ha aportado recursos para que instituciones nacionales, digamos, lleven a cabo esfuerzos importantes de generación de capacidades. La UARM con UNICEF, por ejemplo, en este programa de gestión, [...] Tienes en el caso de FORGE – GRADE. Tienes ahí varios desarrollos de capacidades, pero no se cuánto en una lógica que va siendo más de eficiencia que de descentralización [...] (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

2.2.3.2 Estrategias

El modelo de anticipación interna es útil para analizar la participación de los actores públicos en el proceso de agendación de la gestión educativa descentralizada, porque ejercen rectoría sobre sistemas nacionales y porque están a cargo de la implementación de las políticas vigentes (Subirats et al, 2012).

Siguiendo a Subirats se puede decir que los lineamientos propuestos por la Presidencia del Consejo de Ministros estuvieron marcados por la identificación de un desajuste generado por el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y la posibilidad de un ejercicio real de las mismas, sobre todo en un contexto en el cual no estaban definidos de manera específica los roles y los procesos de implementación de esas competencias. Posteriormente, por un desajuste entre las propuesta de gestión descentralizada y la modernización de la administración pública del Estado, lo que originó desarrollos posteriores de lineamientos de gestión descentralizada presentadas en el capítulo 1. Al ser la entidad rectora en materia de descentralización y modernización a la vez, sus contribuciones sucesivas buscaron proponer modificaciones a las políticas o nuevas estrategias de intervención, pero con el potencial enorme de regir las prácticas de gestión de todas las entidades públicas.

El mismo análisis puede ser aplicado al Ministerio de Educación. El PESEM 2012 – 2016, con relación a la gestión descentralizada, define y describe con mayor precisión los problemas que este modelo de gestión debe corregir y ayudar a superar y define la estrategia que hasta ese momento parecía vigente para solucionarlos. Sin embargo, prontamente, en el 2013, señala que no es suficiente la gestión descentralizada sino también avanzar en el mismo proceso de modernización de las entidades públicas del sector y, posteriormente, como se verá con mayor detalle en el siguiente capítulo, con un mayor acento en la modernización de las instancias descentralizadas del sistema educativo. Aunque como se ha descrito en las secciones precedentes, dentro del ministerio, ya existía una tecnocracia que propugnada los enfoques y las herramientas de la modernización de la gestión educativa. Por ello, no se puede dejar de señalar la influencia que el ente rector, la Presidencia del Consejo de Ministros, y el movimiento modernizador del Estado estaban ejerciendo sobre la misma gestión descentralizada en el Ministerio de Educación. A ello se debe que las definiciones operacionales en los instrumentos de la gestión descentralizada posteriores al 2013 ya habían incorporado los enfoques, variables y herramientas de la modernización de la administración pública, incluso aquellas referidas al desarrollo de capacidades, como se verá en el capítulo 4.

Estos esfuerzos son explicados por Martín Vegas de la siguiente manera:

Luego, otro punto importante es que también estaba toda la lógica de modernización del Estado. Digamos que todo el proceso de, no sé si llamarlo de transformación, pero de cambio en el Estado tiene como dos fuentes, la descentralización que era con este decreto 047 que además ya considera que se habían transferido las funciones, y lo que venía de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que era todo un proceso de modernización, que implicaba instalar en los ministerios en primer lugar ésta lógica de gestión por procesos. Entonces se buscó, bueno, hubo todo un intento de dialogar ambas lógicas, la de descentralización y la de la modernización”.

La OAAE trabajaba más bien con la PCM, y se llega Incluso en un momento a tener una especie de declaración de que el Ministerio, no recuerdo si fue una norma o algo, pero había una explicitación de que el Ministerio de Educación era un piloto para la modernización. Además, como veníamos de un trabajo con gobiernos regionales, OAAE ya tenía identificado que habían gobiernos

regionales que estaban armando su modelo de gestión, entonces, también se busca asesorar o acompañar, dar asistencia técnica a esas regiones. Fueron San Martín, Piura y Huancavelica.

[Habían voces que decían] ya la descentralización había terminado, había concluido, porque efectivamente hay una norma que dice concluyó el proceso de transferencia y, por lo tanto, la ruta principal debía ser la modernización del Estado. No había que volver ni trabajar nada vinculado a descentralización porque ya estaba cerrada. Obviamente, desde el Ministerio de Educación la situación no era tal. El análisis que se había realizado decía que la transferencia de funciones se hizo sin mayor claridad de las responsabilidades en la realidad, recursos y capacidades. Era una situación ficticia (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

Pero otra manera de ver la acción del Ministerio de Educación es de resistencia a la gestión educativa descentralizada por el esfuerzo de coordinación y construcción de institucionalidad que ello implicaba. Ello se puede ilustrar de la siguiente manera. Una iniciativa ministerial siempre es más fácil de ejecutar si el funcionario nacional puede hacer llegar sus orientaciones a los funcionarios regionales como mandatos y luego controlar su ejecución. En un esquema de gestión descentralizada ello ya no era posible. El funcionario regional se convirtió en un interlocutor en igualdad de condiciones. En teoría puede oponerse al lineamiento si considera que éste no responde a las necesidades de su territorio, sobre todo si no se han generado las condiciones para concordar los lineamientos, los mecanismos de enforcement y los incentivos suficientes para garantizar su implementación. En este sentido, debido a los tiempos políticos y de gestión y las percepciones sobre la capacidades de los gobiernos regionales, los funcionarios nacionales, sobre todo del área pedagógica y de la Secretaría de Planificación Estratégica, resistían los esfuerzos de construcción de la institucionalidad que la gestión descentralizada requería.

No resistieron de la misma manera la modernización, porque ésta no amenazaba la posibilidad de dirigir al funcionario regional. Por el contrario, incluso en una perspectiva de desarrollo de capacidades y de implementación de políticas educativas, los promotores de la modernización sostenían la necesidad de que los funcionarios nacionales, que tenían un saber mayor, dirigieran a los funcionarios regionales.

Desde la gestión pedagógica, podríamos mirar dos fuerzas importantes. Una es la de los cambios pedagógicos que queríamos realizar e implicaban un trabajo con los gobiernos regionales. Es decir, había que llegar a la escuela, entonces tenía que ser con los gobiernos regionales o sin los gobiernos regionales, por la urgencia, y ahí viene todo el tema de claro cuando uno decide hacer algo en el Estado tienes que considerar también el ciclo de la gestión pública, entonces si te sales de ese ciclo te pasan todo para el próximo año (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

La mayor resistencia a la gestión descentralizada no estaba en la Alta Dirección ni en el viceministerio de Gestión Institucional. Estaba en la Secretaría de Planificación Estratégica y en las áreas pedagógicas. El trabajo, primero, es interno, de convencimiento a las direcciones del viceministerio de Gestión Pedagógica de que sus políticas serán más sostenibles si se desarrollan descentralizadamente. Algo se ha avanzado, pero no suficiente (Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada, MINEDU, Entrevista 9).

En la incidencia política encontramos a las entidades que impulsaron la gestión descentralizada, principalmente, la ANGR y la Mesa Interinstitucional. La ANGR entre el 2009 y el 2010 tuvo una práctica de inclusión de los gobiernos regionales en la gestión educativa. Logró poner a sus representados en el presupuesto del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje. Con el apoyo del Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales logró desarrollar una herramienta de costeo de la intervención de los gobiernos regionales, la cual consistiría en implementar el acompañamiento pedagógico, distribuir los materiales educativos y adquirir materiales fungibles y distribuirlos. Con ello, se inició la idea de que era posible que ciertos componentes del programa, que no sean solamente el pago de la planilla de los profesores, podían ser gestionados de manera articulada con los gobiernos regionales. Esta experiencia posicionó a la ANGR como un miembro de la comunidad de políticas asociada a la gestión educativa descentralizada.

Posteriormente, participó como miembro y auspiciador de las iniciativas de la Mesa Interinstitucional hasta la elaboración de la Agenda Común Nacional Regional de Políticas Educativas. En el periodo de gestión de Patricia Salas, formó parte del equipo técnico de soporte de la Comisión Intergubernamental de Educación, concordando la agenda de la gestión descentralizada y propiciando la elaboración de herramientas

para su desarrollo, como la Matriz de Gestión Descentralizada, que especificó los roles de cada nivel de gobierno en la gestión de procesos básicos de mejora del servicio educativo – docentes, distribución de materiales educativos y mantenimiento de locales escolares-. Asimismo, la labor de incidencia de la ANGR se orientó a la generación de los espacios de coordinación intergubernamental, al diseño y funcionamiento de las transferencias condicionadas en el sector y al desarrollo de reglas y criterios de asignación presupuestal – en este campo con menos avance-.

En el periodo de gestión de Jaime Saavedra desarrolló un espacio de coordinación de directores y gerentes regionales de educación que se dedicó a desarrollar una agenda de gestión descentralizada que estos funcionarios llevarían al Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación. Esta agenda ya no se refería a la arquitectura de la gestión educativa descentralizada, sino más bien a proponer temas de gestión que las autoridades consideraban críticas para prevenir conflictos – p.e. con el magisterio nacional- o el desarrollo de problemas territoriales mayores – p.e. el mantenimiento de locales escolares - (ANGR, 2014b).

Pero un actor clave que empezó en ese momento fue la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, que tuvo la iniciativa de crear una mesa de Educación, y ahí creo que también ese fue un espacio que le brindó mucho dinamismo porque tener ya un espacio, una plataforma que uniera al conjunto de gobiernos regionales y desde ahí poder tener un diálogo con eso, permitió tener una mirada más clara de qué era posible hacer en esta lógica de gestión educativa descentralizada y se empezó a actuar desde temas más presupuestales, ahí fue cuando se vio el tema del acompañamiento pedagógico, el Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje, el financiamiento del programa y otras iniciativas y el apoyo que tuvo desde la cooperación y de otros actores para tener un rol clave que jugar [...] sí de ir construyendo una mirada más clara de la gestión educativa descentralizada (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

La Mesa Interinstitucional, así como definió una argumentación de la gestión educativa descentralizada centrada en el derecho a la educación, la formación integral, la equidad y el enfoque territorial, también definió como su principal desafío la incidencia sobre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y el Consejo Nacional de Educación. Así sus prácticas de generación de evidencia, alianzas, retóricas

y capacidades tuvieron el propósito adicional de influir en las decisiones de autoridades nacionales y regionales y en los marcos conceptuales del CNE.

Desde su conformación, la Mesa Interinstitucional animó procesos de diálogo y concertación sobre compartir la gestión entre los diversos niveles de gobierno con la finalidad de garantizar el derecho a la educación para todos y reducir las brechas de equidad existentes en el país. En coordinación con el Consejo Nacional de Educación, organizó encuentros con actores públicos y de sociedad civil de las regiones, dedicados a tratar el tema de la gestión descentralizada. En cada encuentro se presentaban enfoques, evidencias y casos, y se promovía el desarrollo de capacidades. Ello, además animó que la Mesa Interinstitucional desarrollara conceptos de gestión descentralizada aplicados a la Educación, como la articulación intergubernamental o el enfoque territorial.

Mesa Interinstitucional: Encuentros nacionales regionales

Año	Encuentro Nacional de regiones	Tema
2008	IV encuentro	Desafíos de la implementación del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales
2009	V Encuentro	Gestión que asegure aprendizajes de calidad con equidad
2010	VI Encuentro	Acordar una agenda educativa común para el próximo quinquenio

Fuente: Consejo Nacional de Educación - elaboración propia

Los mecanismos de incidencia han sido diversos. La Mesa Interinstitucional dialogaba con representantes sectoriales en las reuniones de su asamblea – presentaban temas o demandaban información – una o dos veces al mes, participaba en actividades organizadas por el Ministerio de Educación donde se trataba el tema o había oportunidad para tratarlo, coorganizaba los encuentros del Consejo Nacional de Educación con el Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entregaba conclusiones, presentaba balances y elaboraba publicaciones con los hallazgos de sus propias investigaciones. El esfuerzo de incidencia de la Mesa

Interinstitucional tuvo como hitos de llegada dos procesos electorales, 2010 – 2011 y 2015 – 2016, el primero más centrado en el nivel nacional y el segundo en el proceso electoral regional. La capacidad de incidencia de la Mesa Interinstitucional, en su mejor momento, quedó descrita por la siguiente cita:

[...], o sea, en el gobierno anterior, Alberto Brescia decía que [la Mesa Interinstitucional] era un ministerio paralelo, que marcaba la agenda y tenía un poder además de acción, o sea llegaba a todas las regiones del Perú, se convocaban a los gobiernos regionales y si el Ministerio se sumaba bien y sino igualito, entonces había una alianza fuerte, un discurso, había una generación de retóricas (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6).

La capacidad de incidencia de la Mesa Interinstitucional sobre los gobiernos nacionales se fortaleció con la construcción del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales. Éste consistía en recoger, organizar y procesar información sobre campos, variables e indicadores de gestión de los proyectos educativos regionales, con participación de los equipos técnicos de las direcciones y gerencias regionales de educación y representantes de sociedad civil. Esta herramienta le permitió brindar información básica sobre el estado de la gestión de estos proyectos y una aproximación a la situación de las políticas educativas priorizadas, identificar gobiernos regionales con buenas prácticas, movilizar actores regionales en el seguimiento de la gestión regional, formar una masa crítica regional en materia de gestión educativa descentralizada, entre otros aportes. Este sistema funcionó hasta el 2014.

Finalmente, cabe decir que la labor de Mesa Interinstitucional se vio fortalecida por el apoyo de las entidades de cooperación técnica internacional que la conformaban y, a través del Consejo Nacional, brindaban soporte financiero a sus actividades, ya sea de manera directa o mediante las contribuciones de los proyectos que financiaban en el país.

2.3 Lecciones desde la teoría

Una de las preocupaciones de esta tesis fue comprender cuáles eran las principales características de una política de gestión educativa descentralizada desde el marco de la ciencia política y como logró agendarse como una prioridad del Ministerio de Educación. Para arribar a lecciones sobre este particular se contrastó la narrativa del proceso seguido en el sector Educación con las herramientas analíticas seleccionadas en el marco teórico. Para presentar estas lecciones, primero, definiremos la gestión educativa descentralizada, en base a Velásquez Gavilanes (2009), como una política pública integradora de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adoptada por autoridades educativas con la participación de diversos actores públicos y privados, encaminada a solucionar la problemática identificada en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012 - 2016.

De acuerdo a Alza (2011), la gestión educativa descentralizada es una política de gestión pública y sectorial, orientada a implementar los lineamientos de la descentralización del Estado en el campo de la Educación y, en ese marco, a resolver los desafíos y problemas de organización y operación que el aparato burocrático del sector Educación enfrenta para operar descentralizadamente. Asimismo, en base a Anderson (2003), podemos decir que es una política de tipo procedimental, porque intenta brindar una respuesta a cómo va a operar el sistema educativo para lograr los resultados de las políticas educativas prioritarias - sustantivas -, establecidas en el 2012 y orientadas a cerrar las brechas de equidad que caracterizan al sistema educativo nacional.

En el marco del presente estudio, lo sustantivo concierne a la prestación del servicio educativo, el logro de aprendizajes, a la formación integral de los estudiantes, a la igualdad de oportunidades o equidad y cierre de brechas. Lo procedimental atañe a la gestión descentralizada de la educación, estableciendo qué le corresponde a cada nivel de gobierno para lograr los propósitos sustantivos. Implica el diseño de cadenas de valor y procesos y el establecimiento de los roles que cada nivel de gobierno debe ejercer en ellos.

Igualmente, usando el marco de Barzelay et al (2002), la gestión educativa

descentralizada es una política de gestión pública cuyo objetivo es organizar descentralizadamente el gobierno de la Educación para contribuir al logro de sus objetivos de la educación, los cuales, como ya se ha mencionado, se centran en la formación integral de las y los estudiantes y, de manera más concreta, en la mejora de los aprendizajes.

Asimismo, interpretando a Kingdom (citado por Barezelay, 2002 y Alza, 2014), la política de gestión educativa descentralizada llegó a la agenda del Ministerio de Educación por la generación de una ventana de oportunidad en la que confluyeron los flujos de problemas, soluciones y contexto político. Desde la formulación del Proyecto Educativo Nacional y la evaluación periódica de sus avances, de manera específica, en el campo de la gestión educativa, se fueron acumulando datos sobre los problemas que impedían el funcionamiento eficaz del sistema y documentando alternativas de solución a esos problemas. El Consejo Nacional de Educación fue el espacio que la sociedad civil, representada por ONG, agencias de cooperación, otras entidades públicas, los gobiernos regionales y líderes regionales, tuvieron para estudiar, analizar y reflexionar sobre los procesos de gestión educativa y proponer medidas para fortalecerlos. El flujo político estuvo dado por la coyuntura de cambio de gobierno del 2011, que colocó al mando del Ministerio de Educación a Patricia Salas, ex Presidenta del Consejo Nacional de Educación, promotora de los procesos de reflexión sobre la implementación del Proyecto Educativo Nacional y propiciadora de los debates sobre la Agenda Educativa a proponer a la nueva gestión del Ministerio de Educación. Ella recibió del gobierno el encargo de iniciar un proceso de reforma educativa y, de la sociedad civil, de que esa reforma considere el desarrollo de una gestión educativa descentralizada, aportando para ello, el acumulado de años de debate y de elaboración de propuestas.

Siguiendo a Olavarría y colaboradores (2011) se puede decir que la gestión descentralizada no surgió de expresas demandas ciudadanas, la confrontación política fue de baja intensidad, aunque las demandas de mejora en la calidad de los servicios educativos las implican, porque como lo indican los mismos autores y Cortázar - Velarde (2002), dado su carácter transversal, subyacen y afectan el desarrollo de las

políticas educativas sustantivas. Una buena gestión educativa descentralizada podría convertirse en un factor importante de la efectividad del sistema educativo y de un mayor nivel de satisfacción ciudadana sobre el desempeño de este sistema. Quienes sostienen a la gestión educativa descentralizada utilizan la argumentación de Barzelay (2013): en tanto atraviesa la acción del Ministerio de Educación y de las instancias descentralizadas del gobierno regional, sus efectos podrían apreciarse en los resultados de las políticas sustantivas, como la mejora significativa de logros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes en zonas rurales o los estudiantes que tienen como lengua materna el quechua, el aimara o alguna lengua amazónica aprenden en su propia lengua y en castellano. Decimos “podrían apreciarse” o en condicional porque las políticas educativas sustantivas, como lo dice Cejudo, todavía no se diseñan con un enfoque de gestión descentralizada que especifique una distribución clara de competencias y roles entre los distintos niveles de gobierno. Lo hemos podido constatar en el caso de la política de Educación Intercultural Bilingüe, la cual no tiene un propuesta de cadenas de valor ni de procesos de gestión articulada entre los tres niveles de gobierno ni una propuesta específica sobre los roles que cada nivel debe cumplir.

A pesar que lo anterior sigue siendo una debilidad del proceso, la gestión educativa descentralizada, siguiendo a Ortiz de Zavallos y colaboradores (1999), es una política de tipo procedimental que aparece estrechamente vinculada a políticas sustantivas. En el Proyecto Educativo al 2021 (CNE, 2007) fue presentada como un objetivo entre otros que se referían a los resultados del sistema. Asimismo, en las prioridades de política educativa del 2012, apareció entre otras políticas que especificaban sus resultados en los estudiantes (niños, estudiantes, estudiantes indígenas, estudiantes rurales). Probablemente, para un ministerio encargado de un sector social específico represente un mayor desafío justificar reformas en el campo de la gestión pública, si éstas no van asociadas a otras políticas que producen resultados en el ciudadano.

Asimismo, en la agendación de la gestión educativa descentralizada encontramos rasgos de un patrón bottom – up, representando por el esfuerzo de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa de construir sus propuestas

para una política de gestión educativa descentralizada, tomando en consideración la situación de los estudiantes y sus escuelas, la diversidad de contextos territoriales y las experiencias de gestión de los gobiernos regionales, sus DRE y UGEL. Pero también el análisis crítico de los actores públicos y de sociedad civil de los mismos contextos regionales. Pero, al mismo tiempo, una vez instalada en la agenda, esta regresa a las regiones siguiendo un patrón top – down. Al respecto, es importante señalar que los especialistas consultados le atribuyeron a la Mesa Interinstitucional un rol de elaboración y de incidencia, pero al Ministerio de Educación, un rol de construcción de la política, relevando sobre todo la decisión y las medidas de implementación. Esta constatación sugiere la hipótesis de que estos patrones, en el caso de algunas políticas, pueden alternarse, reforzando su carácter iterativo.

Otro rasgo del proceso de agendación podría acercarse a lo que Steínberg (2003) denominó la fuerte influencia que ejercen la diplomacia y el advocacy no gubernamental internacional, en el sentido que en Educación existe una tradición importante de relación con organismos multilaterales como USAID, UNESCO y UNICEF, y con la banca multilateral, Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo. Todas estas entidades de una u otra manera tratan de influir en la toma de decisiones del Ministerio de Educación o en instituciones públicas que pueden influir en esta entidad ya sea desde la perspectiva de los derechos humanos y la equidad o desde el marco orientador de la Nueva Gestión Pública, impulsando la implementación de intervenciones con efectos positivos demostrados – evidencias - en países con características similares a las nuestras y la mejora en el desempeño de indicadores de eficacia, eficiencia, calidad y economía. A estas entidades – con excepción quizá de la banca multilateral – se suman ONG que representan a la sociedad civil, pero, también, a las entidades que las auspician.

Pero la red compleja de fuerzas que intervienen o han intervenido en la elaboración de la política de gestión educativa descentralizada (Barzelay et al, 2002) no se agota en las estrategias, recursos, intereses y propósitos de las agencias de cooperación y las ONG. A estos se suman, por el sector público, los de la Presidencia del Consejo de Ministros, el mismo Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas – con un

enfoque de desconcentración y articulación vertical -. También, los del Consejo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y los de algunos gobiernos regionales y de la Defensoría del Pueblo. Todos estos actores han participado de una manera u otra en el desarrollo de las políticas educativas durante el último quinquenio, incluida la gestión educativa descentralizada.

Finalmente, encontramos que las herramientas de análisis propuestas por Alza (2014) han sido útiles para lograr una aproximación al proceso mismo de toma de decisiones, a las interacciones entre actores involucrados, y a los intereses y lógicas de acción que guiaron sus acciones y decisiones (Barzelay, 2002). Además de identificar a los actores involucrados, pudimos constatar y describir las prácticas que estos actores utilizaron para posicionar su tema en la agenda del Ministerio de Educación. Desde este marco logramos obtener una aproximación a las retóricas en competencia y las presentes en la coyuntura. También se pudo reconocer las prácticas de generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, y generación de capacidades. Por el lado de las estrategias, constatamos la iniciativa estatal o anticipación interna atribuida y utilizada por el Ministerio de Educación y la incidencia política o cabildeo, atribuida y utilizada por los actores que representaron a la sociedad civil.

CAPÍTULO 3

Formulación de la política de gestión educativa descentralizada entre el 2011 – 2016

En el presente capítulo analizaremos cómo ha sido el proceso de formulación de la gestión educativa descentralizada, qué transformaciones ha sufrido en el período 2011 – 2016 y qué razones las explican.

La hipótesis inicial sobre ella es que el proceso de formulación de la política de gestión educativa descentralizada, inicialmente, buscaba, por un lado, articular a los gobiernos regionales al proceso de gestión de las políticas educativas centradas en el aprendizaje, y, por otro, trataba de responder al desafío de propiciar un mayor ejercicio de la autonomía y discrecionalidad de los gobiernos regionales. Este patrón inicial sufrió un viraje. El Ministerio de Educación se convirtió en el único formulador de la política, haciéndola más instrumental a sus objetivos de acelerar las reformas e incrementar los resultados educativos. De esta manera los gobiernos regionales se convertían en un instrumento de las mismas. Con ello, los propósitos iniciales de la política de gestión educativa descentralizada fueron reformados.

La definición operacional de formulación es un proceso mediante el cual se definen las alternativas de implementación - estrategias, medidas, actividades, etc.- de la gestión educativa descentralizada durante el periodo 2011 – 2016, orientadas a resolver los desafíos descritos en la problemática del Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012 - 2016.

3.1 La formulación de la gestión descentralizada en la gestión de Patricia Salas, 2011 – 2013

En julio del 2011, al inicio del periodo gubernamental del Presidente Ollanta Humala, cuya gran promesa fue generar una gran transformación en la sociedad peruana, le correspondió a Patricia Salas, Ministra de Educación en el periodo 2011 – 2013, impulsar una propuesta de reforma educativa, original, consonante con el proyecto económico y distante de la Hoja de Ruta inicial del Partido Nacionalista Peruano. La designada ministra personificaba al Proyecto Educativo Nacional al 2021, terminado de elaborar cuando fue Presidenta del Consejo Educativo Nacional. Es decir, su perspectiva sería la de la política pública orientada a lograr mayores niveles de equidad y calidad educativa.

Asimismo, trajo consigo una propuesta de 10 políticas prioritarias cuyo marco de acción estuvo constituido por la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario, la Ley General de Educación, la Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Plan de Educación para Todos al 2015, las Metas de Desarrollo del Milenio al 2015, las Metas Educativas 2021, el Proyecto Educativo Nacional al 2021 y la Agenda Común Regional – Nacional de Políticas Educativas. Además de las políticas centradas en el acceso a la educación, el logro de aprendizajes, el desarrollo docente, la promoción del deporte, se encuentra el fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados. La mayor parte de estas políticas fueron concertadas con actores regionales.

3.1.1 Las primeras medidas de gestión educativa descentralizada

De las medidas implementadas por la gestión de Patricia Salas se ha inferido la alternativa o conjunto de medios o medidas que seleccionó para abordar el problema de gestión pública que se había identificado como causal de una débil provisión de un servicio educativo de calidad. De acuerdo con Ríos (2016) este problema puede resumirse en la inexistencia de medios de articulación entre niveles de gobierno, escasa precisión de los roles que le correspondía a cada nivel e instancia de gobierno para proveer un servicio educativo de calidad, una implementación de políticas educativas sin enfoque y herramientas de gestión territorial y una burocracia con

débiles capacidades e insuficientes condiciones para la gestión (2016:18). En concordancia, los medios o medidas que se seleccionaron fueron la firma de Pactos de Compromisos, la finalización del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa, la elaboración de la matriz de roles de la gestión descentralizada del sector educación por niveles de gobierno, los espacios de coordinación intergubernamental, la transferencia de funciones a Lima Metropolitana, la planificación de mediano plazo, la generación de información sobre temas clave y los seminarios de gestión educativa descentralizada. Para Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1), estas medidas expresaron “un esfuerzo por agilizar y dotar de mayor concreción, herramientas y mecanismos a esta visión de gestión educativa descentralizada [...]”.

Los Pactos de Compromisos fueron definidos como una declaración pública y documentada en la que dos o más niveles de gobierno establecen o declaran su intención de trabajar articuladamente alrededor de un conjunto de políticas, objetivos o metas priorizadas y concertadas. Sobre ellos se establecieron mecanismos o espacios de coordinación así como instrumentos para operar la agenda intergubernamental como convenios específicos, equipos de trabajo técnico o planes operativos (MINEDU, 2014:18-19). Desde la literatura de la ciencia política, a estos pactos se les podría considerar lo que Theda Skocpol (2007) denominó instrumentos de actuación política.

Al respecto, Fernando Bolaños, ex viceministro de Gestión Institucional, explicó el surgimiento de estos instrumentos firmados con cada uno de los gobiernos regionales del país como el esfuerzo de establecer un nuevo estilo de gestión ministerial y de relación con los gobiernos regionales y de instaurar el marco en el que se van a desarrollar las relaciones intergubernamentales y de vincular a los gobiernos regionales a las políticas educativas prioritarias:

[...] surgen porque una de las primeras cosas que Patricia Salas quiso hacer fue ir a cada región y, como una forma de marcar un nuevo estilo de gestión en la cual el ministerio se acercaba a las regiones de las autoridades regionales y planteaba los acuerdos que teníamos que hacer en función de esta visión que estamos construyendo. De hecho, todos nos dimos cuenta que era muy difícil que la ministra fuera a las 25 regiones, entonces nos repartimos las regiones. Es curioso, sobre todo que las primeras salidas incluyeran reuniones con maestros,

con estudiantes. Como parte de la visita, digamos, había un momento para escuchar a los estudiantes, a los maestros, para reunirte aparte con las autoridades. Cuando fuimos nos sentamos y escuchamos (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

La finalización del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa consistió en la promulgación del dispositivo legal (Decreto Supremo N° 019-2011-ED, de fecha 21 de diciembre de 2011) que estableció la culminación de su implementación en las municipalidades seleccionadas, porque la gestión de los servicios educativos era una competencia transferida a los gobiernos regionales; tuvo, básicamente, un carácter administrativo; su enfoque trató homogéneamente a la diversidad de municipalidades existentes; las escuelas mantuvieron sus magros niveles de aprendizaje; carecía de criterios e indicadores de evaluación; y no convergía con las políticas del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales (MINEDU, 2012f:39 – 40). Fernando Bolaños ilustra alguna de las razones que justificaron la decisión de finalizar la municipalización:

Habíamos visto casos de éxito y algunos pensábamos que esto [*la municipalización*] podía funcionar, pero la lectura que teníamos con toda claridad era un escenario de debilidad institucional. No se había logrado superar las inequidades que habían entre los municipios, así que al final, municipalizar significaba aumentar esa inequidad. Por ejemplo, habían municipios con 5 trabajadores en el municipio y le correspondían como 4 ó 5 escuelas. Pero, en el equipo del alcalde no había ningún profesional, nadie que tuviera siquiera la mínima capacidad como para de entender de qué trataba el tema educativo (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4, las cursivas son nuestras).

La elaboración de la matriz normativa de roles de la gestión descentralizada del sector educación por niveles de gobierno consistió en la revisión de la normatividad disponible que regula el carácter unitario y descentralizado del Estado Peruano y la definición de roles de cada uno de los niveles de gobierno en el sector Educación y la escuela como instancia de gestión del sistema educativo. Como se señaló en los capítulos precedentes, al Ministerio de Educación - nivel nacional - se le atribuyó la rectoría del sistema educativo; a los gobiernos regionales, la gestión de los servicios educativos; a los gobiernos locales, la articulación territorial de los servicios orientados

al ciudadano; y a la institución educativa, gestionar el servicio educativo orientado al logro de aprendizajes y formación integral de los estudiantes. Adicionalmente, presentó los roles de cada nivel de gobierno con relación a las políticas educativas y la gestión del servicio educativo (2012f:26).

La instalación de los espacios de coordinación intergubernamental fue otra medida. Se concibieron como mecanismos que permiten establecer relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre dos o más niveles de gobierno. El Ministerio de Educación promovió la creación de la Comisión Intergubernamental como un espacio multilateral de encuentro con las instancias representativas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales (ANGR, AMPE y REMURPE), para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno. También, del Directorio de gerentes de desarrollo social, gerentes y directores regionales de Educación, como un espacio multilateral de diálogo con los gobiernos regionales, destinado a implementar los acuerdos concertados en la Comisión Intergubernamental, informar y recoger propuestas de impacto nacional y recoger propuestas, demandas y problemática regional, para consensuar respuestas y soluciones. Finalmente, de la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación, como un espacio bilateral compartido con cada gobierno regional para concertar una agenda educativa regional sobre la base de las políticas priorizadas en la Comisión Intergubernamental y desarrolladas en el Directorio, así como en el PESEM y en los Pactos de Compromisos (MINEDU, 2014:21-27).

La transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima se inició con la manifestación de interés por parte de la municipalidad de iniciar el proceso de transferencia de funciones sectoriales, fondos, programas, proyectos y recursos asociados a Educación. Los avances en esta materia consistieron en la constitución de la Comisión Sectorial de Transferencia y la elaboración del reglamento de su funcionamiento; el establecimiento del flujo de procesos de transferencia sectorial del Ministerio de Educación a la municipalidad; la elaboración del Plan de Acción; y la conformación e instalación de subcomisiones de trabajo del Ministerio de Educación

de acuerdo al Plan de Acción. El proceso quedó inconcluso. Ello implica que el Ministerio de Educación mantuvo las competencias y que la Dirección Regional de Lima Metropolitana sea un órgano de desconcentrado de éste.

Otra iniciativa del Ministerio de Educación, iniciada a finales del 2011, fue promover la elaboración de los Planes de Mediano Plazo para cada una de las regiones. Este Plan fue concebido como un instrumento de gestión orientador de la participación en la gestión educativa regional y local de todos los actores involucrados y no solamente de los gobiernos regionales, las gerencias o direcciones regionales de Educación, las UGEL o las instituciones educativas. Su periodo de implementación correspondía a un periodo de gobierno regional. Para ello, se realizó un programa de capacitación de equipos sectoriales regionales. La iniciativa prendió en varias regiones, sobre todo en aquellas que tenían el apoyo de la cooperación internacional o tenían gestiones educativas regionales más fuertes. En otras, la escasa voluntad política y la falta de recursos impidieron su formulación.

Adicionalmente, Fernando Bolaños destacó la generación de información como condición e instrumento de la gestión educativa descentralizada. Se refirió, particularmente, a dos iniciativas, el Censo de Unidades de Gestión Educativa Locales y el Censo de Infraestructura Educativa. Estas piezas de información estaban haciendo falta para mejorar las propuestas de política de infraestructura educativa y de fortalecimiento de las capacidades de las instancias de gestión educativa. Pero además tuvieron utilidad para fortalecer el diálogo del Ministerio de Educación con los gobiernos regionales y locales. De esta manera los acuerdos y compromisos tuvieron una base de información común y objetiva sobre sus ámbitos de intervención y no solamente sobre sus compromisos políticos.

Sabemos que hay muchas escuelas en estado terrible en todo el Perú, pero ¿cuántas son? ¿Dónde están? ¿Cuáles son sus necesidades? Lo mismo pasa con las UGEL. ¿Alguien se ha puesto a mirar cuál es su realidad? [...] ¿Por qué vinculo la información con la gestión descentralizada? Porque un gran tema es la negociación con la región. Venían continuamente los gobernadores regionales, alcaldes, ¿no? Y nosotros decíamos: "Necesitamos que nos preparen un file para cada uno", para decirles: "Mire, señor gobernador, mire cómo es la situación de

tantas escuelas que dependen de su dirección regional. Entonces, empezamos a usar la información para llegar a acuerdos con los gobernadores regionales. Una de las cosas, por ejemplo, por las cuales se hizo el Censo de infraestructura, fue por eso, porque iban los gobernadores regionales a abogar por sus escuelas y nos traían la lista larga de necesidades. Nosotros le decíamos: “Bueno, mire, la verdad es que presupuesto para todos no tenemos, pero les podemos dar para tanto, pero ustedes tienen que priorizar. Ahí nos dimos cuenta que ellos priorizaban por criterios políticos. Por ello, la información ayudaba a construir criterios y procedimientos más objetivos de priorización. Por eso, el Censo, debería haber permitido decir cuál era la situación real de la infraestructura de las escuelas. [...] Entonces, yo creo que ahí, como digo, comenzó también un tema distinto en negociación basada más en información (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

De manera similar, Fernando Bolaños comentó los seminarios de gestión educativa descentralizada – fueron 3- como otra iniciativa del Ministerio de Educación para impulsar su enfoque y difundir sus iniciativas, casos de éxito, procedimientos y herramientas, destacando como lo más relevante la formación de los servidores públicos y autoridades educativas y el consecuente fortalecimiento de capacidades nacionales y regionales.

Los seminarios siempre permiten, digamos, avanzar en la discusión, sentar a los interlocutores, forzarte a preparar materiales porque son una forma de apurar procesos. Se organizaron con la intención de generar un debate. Generaban una dinámica de intercambio con gobernadores y autoridades regionales. Más que los seminarios en sí, lo más destacable de estos espacios y otros similares es sentar a las autoridades y a funcionarios, a pesar de su alta movilidad y rotación, para aprender y trabajar el tema. Yo en ese sentido digo, no tengo una evidencia concreta, pero estoy convencido que, en este momento, hay mucha más capacidad regional que hace 10 años, y podría mencionar regiones a donde yo he ido, digamos, hay capacidad técnica muy buena, fruto en algunos casos de todos estos procesos (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

La última contribución del equipo de la ministra Salas a la gestión descentralizada quizá sea la publicación de la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector Educación (MINEDU, 2013b; ver capítulo 1). Con ella la gestión Salas estableció un hito que cerró un ciclo de debates internos del Ministerio de Educación con relación a si la política debe ser de gestión descentralizada o de modernización de la gestión educativa, que enfrentaban al conjunto de su equipo de

alta dirección y de línea media y, particularmente, a dos Oficinas del Viceministerio de Gestión Institucional, la Oficina de Coordinación Regional, sobre la cual había recaído la implementación de la mayor partes de acciones relacionadas a la gestión educativa descentralizada, y la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa, que concentraba sus esfuerzos en orientar la gestión del Ministerio de Educación y de las demás instancias hacia la gestión por procesos y la reestructuración del sistema para el cumplimiento de los roles establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las normas de la descentralización.

Para explicar esta síntesis, Correa utilizó la imagen de la gestión educativa como una moneda de dos caras, que se retroalimentan una a la otra. Por un lado debían avanzar los procesos de gestión articulada, principalmente, con los gobiernos regionales y, por otro, los procesos de la modernización. Ello contribuiría a la mejor gestión de los procesos educativos orientados a la mejora de los logros de aprendizaje en cada territorio del país (Patricia Correa, ex jefa de la Oficina de Coordinación Regional – MINEDU, Entrevista 10).

Sonia Paredes y Fernando Bolaños aportaron, adicionalmente, una lista de las medidas que quedaron pendientes de implementar, como la supervisión, el desarrollo de herramientas para el tratamiento diferenciado de los gobiernos regionales, la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, y la construcción de criterios y lineamientos para el diseño de los modelos de gestión de DRE y UGEL pertinentes a los desafíos de cada territorio (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación - ANGR, Entrevista 5; Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

3.1.2 La orientación de las medidas de la gestión educativa descentralizada

A la gestión de Patricia Salas se le atribuyó el sentar las bases para la constitución de la arquitectura institucional de la gestión descentralizada desde el Ministerio de Educación. Este esfuerzo fue acompañado por el desarrollo de instrumentos que permitieron el desarrollo e implementación de esta arquitectura y dotaron de mayor

concreción al marco de la gestión descentralizada en el campo educativo. La premisa para ello fue “...no basta un buen modelo pedagógico, si no cambia la gestión. La gestión la veíamos con toda la lógica de aquello que teníamos que hacer para que todo se pusiera en función de la escuela que queríamos.” (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

Vinculó la gestión educativa descentralizada con la generación de condiciones y procesos que hicieran posible la mejora de los logros educativos en el país desde una perspectiva de equidad y calidad educativa. Es decir, la propuso como un medio para garantizar el ejercicio del derecho a la educación y no como un fin en si misma. En este marco, el Ministerio de Educación promovió una movilización nacional por la mejora de los aprendizajes en el país y, como primera medida, la generación de condiciones para el buen inicio del año escolar (matrícula no condicionada, docentes contratados oportunamente, locales escolares con mantenimiento, materiales educativos distribuidos en las escuelas, entre otras). Esta labor comprometió al Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y sus instancias de gestión educativa descentralizada, incluyendo a las escuelas y sus comunidades educativas (MINEDU, 2013c:19 – 23).

Comprometió a los gobiernos regionales, a través de los mecanismos de articulación intergubernamental, en el tratamiento de temas políticos que conformaban la agenda país durante su periodo frente al Ministerio de Educación, para la búsqueda de salidas políticas. Entre ellos, la lucha contra Sendero Luminoso o la presencia de Movadef en el magisterio nacional, la relación con el Sutep para la atención de sus reivindicaciones sindicales o la Ley de Reforma Magisterial. Es decir, se propuso, sobre todo con la Comisión Intergubernamental, involucrar a los gobiernos regionales en los grandes debates que se estaban dando en el país sobre temas sensibles de la política nacional que tenían incidencia en los resultados de la política educativa. Además de destacar los alcances políticos de los mecanismos de relación intergubernamental, esta iniciativa comenzó el ejercicio de una pedagogía centrada en el sentido y significado de la gestión descentralizada. Se trataba de compartir el poder y de democratizar la

gestión para asumir responsabilidades mayores con relación al proceso educativo (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Puso en la agenda sectorial la definición de los roles de los niveles de gobierno en el desarrollo de la política educativa. En este sentido, avanzó en la definición del rol de rectoría del Ministerio de Educación (MINEDU, 2015a:4-5), aspecto de la estructura de los sectores que no había sido del todo descrita y resuelta. Incluso hoy existen muchas dudas sobre en qué consiste y cómo se ejerce y si podría ser eficiente un ministerio que ejerce rectoría y, además, ejecuta las políticas nacionales. Asimismo, comprometió a su equipo de Alta Dirección y de línea media en la elaboración de una propuesta de Ley de Organización y Funciones para el Ministerio de Educación, coherente con su rol rector y los procesos mediante los cuales éste debe ser implementado. Esta propuesta relevó que la implementación de las políticas debe hacerse coordinando con los gobiernos regionales porque, en tanto entidades descentralizadas, les corresponde gestionar los servicios educativos. Debido a cambios en el contexto, sobre todo la crítica de la descentralización, por la huelga magisterial y el consecuente desgaste de la gestión no se gestionó la aprobación de esta propuesta de Ley en el Congreso de la República. Pero la gestión ministerial sí impulsó primeras reformas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro para la Asignación del Personal (CAP) del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo Nro 006 – 2012 – ED (2012e), con la creación de las direcciones de desarrollo docente y la dirección de instituciones educativas, utilizando como referente la Ley Marco de Modernización del Estado, que declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Continuó una tradición de relación bilateral, pero al mismo tiempo instauró una lógica de relación multilateral con los gobiernos regionales y colocó, mediante, los Pactos de Compromisos, el marco sobre el cual se darían estas relaciones, avanzando hacia que las políticas educativas, sus principales resultados y la información que las sustenta sean el motivo principal de las relaciones intergubernamentales. De esta manera, se

propuso alinear a los gobiernos regionales a los resultados de la política educativa, ganar respaldo para la agenda sectorial y al mismo tiempo hacia la gestión descentralizada como medio para lograr los resultados de la agenda.

Convirtió a la gestión educativa descentralizada en una tarea del conjunto del Ministerio de Educación y no solamente de un área específica. Así la ministra fue responsable de la Comisión Intergubernamental de Educación; los viceministros, del Directorio de gerentes y directores regionales de educación; y los directores generales y nacionales y jefes de oficina, de las comisiones de relación bilateral que operaban en los propios gobiernos regionales. A cargo de la coordinación de la estrategia estuvo la Oficina de Coordinación Regional, la cual tenía capacidad de llegada e interlocución con los viceministros y la propia ministra para diseñar estrategias y tomar decisiones. De manera paralela fue gestando una estrategia de coordinadores territoriales que fortalecerían el vínculo entre el ministerio y los gobiernos locales. Fernando Bolaños la describió de la siguiente manera:

Obviamente, es muy importante cuando hay una discusión del nivel más alto, que un viceministro vaya y discuta, técnica y políticamente, con el gobierno regional. Pero, además, nos preocupamos mucho en crear ciertos puestos que implicaban estas conexiones. Los llamamos coordinadores territoriales. Me parece vital. Tiene buena entrada con un gobierno regional, al nivel más alto posible, gobernador, gerentes, directores. Además, tiene una relación directa, con el nivel más alto de la dirección o nivel más alto del ministerio. Entonces, eso facilita mucho. Eso resuelve problemas. Yo he visto al coordinador territorial que, llamaba, buscaba, resolvía, hacía cosas así. Yo creo que falta mucho eso en el Estado. (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

La Oficina de Coordinación Regional también se hizo responsable de organizar las misiones de asistencia técnica a las instancias educativas descentralizadas para la implementación de las estrategias pedagógicas y administrativas del sector, sobre todo a inicios del periodo. Con ello, el ministerio se propuso llegar a las regiones de manera ordenada para trabajar enfoques, estrategias y procedimientos de las diversas iniciativas que se proponía impulsar para lograr mejorar los aprendizajes y evitar la duplicidad y el desorden que causaba malestar a los gobiernos regionales. La iniciativa

tuvo muy buenos argumentos que la sostenían, pero complicaciones en su implementación. Uno de ellos fue el esfuerzo que suponía concordar dentro del mismo ministerio un programa de asistencia técnica consistente. Probablemente, en un escenario de solo rectoría tendría mayor viabilidad, pero en un escenario de rectoría e implementación, tuvo menos condiciones de realización. Las áreas pedagógicas demandaban un mayor control sobre la implementación de sus propuestas y estrategias en las regiones para lograr un mayor impacto en los aprendizajes.

Rosales (2016), en su tesis sobre la construcción de la institucionalidad de la gestión educativa descentralizada, destacó el rol que cumplió la Oficina de Coordinación Regional en este proceso. Concluyó que “El factor político fue prioritario en las relaciones intergubernamentales y marcó el perfil del trabajo de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) ...”. También que la institucionalidad de la gestión descentralizada se construyó “por medio de la práctica e interacción de las relaciones intergubernamentales y los mecanismos establecidos para facilitar el diálogo político y técnico” que impulsó esa Oficina. Su premisa es que la institucionalidad “se construye a través de la práctica y los procesos permanentes” (2016:193 – 194).

En perspectiva de modernización, apostó por el desarrollo de capacidades de 70 UGEL que atendían básicamente a escuelas del área rural y por el desarrollo de instrumentos que le den mayor eficacia a su gestión. Así, impulsó una dinámica de modernización y simplificación administrativa, optimizando procesos que hacen a las UGEL entidades más ágiles y más responsables de su servicio al ciudadano, iniciativa que también contribuiría con el proceso de gestión educativa descentralizada. En el periodo de Salas se comenzó a diseñar el proyecto, pero su implementación se concretó en periodo de Saavedra, entre 2014 y 2016. Su importancia radica en que desde este periodo ya existía la convicción de que no existiría gestión descentralizada sin el fortalecimiento de las capacidades de las entidades descentralizadas. Sobre ello, José Carlos Vera dijo “se requiere la modernización de las instancias descentralizadas de gestión educativa para avanzar en la gestión educativa descentralizada”, aludiendo a que sin capacidades, procesos, modelos de gestión pertinentes, condiciones de operación, entre otros aspectos, en estas instancias, no se podrán articular procesos

de gestión (José Carlos Vera, ex director de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales – DIGEGED - MINEDU, Entrevista 10).

3.2 Cambios en la formulación en la gestión de Jaime Saavedra, 2014 – 2016

En octubre del 2013 se inició la gestión ministerial de Jaime Saavedra. Organizó un discurso centrado en cuán atrasada está la educación nacional con relación al resto de los países de América Latina, siendo el Perú un país de renta media, demostrando con información (indicadores y cifras) que el gasto por alumno es más bajo que en países como Colombia, México y Chile; los salarios de los docentes son bajos y con una pérdida significativa de su capacidad adquisitiva; una brecha de infraestructura educativa valorizada en 20 000 millones de dólares americanos (MINEDU, 2015), y bajos logros de aprendizaje en comprensión de lectura y matemáticas e incremento de brechas que afectan negativamente a las poblaciones más vulnerables del país (pobres, rurales, escuela pública, indígenas).

A partir de estos elementos definió los pilares de la educación a los que se orientaría su gestión: revalorización de la carrera docente, calidad de aprendizajes, infraestructura educativa y gestión del sistema educativo y de la escuela. Esta última, también se denominó modernización de la gestión educativa o modernización de la gestión educativa descentralizada.

Por otro lado, una de las publicaciones del Ministerio de Educación describió los desafíos de la gestión educativa descentralizada que el ministro Saavedra tendría que enfrentar:

[...] desarrollar el rol rector del Ministerio de Educación; reforzar el rol estratégico de los gobiernos regionales en el servicio educativo; precisar las responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno; promover y consolidar mecanismos de coordinación y colaboración y cooperación entre los niveles de gobierno y poner especial atención en el ámbito regional – local; asignar adecuadamente los recursos del sector educación en los diferentes niveles de gobierno, en función a las prioridades de la política educativa; fortalecer y desarrollar capacidades de gestión orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos, de acuerdo a los roles y responsabilidades de cada nivel de

gobierno y en sintonía con la realidad territorial de cada región; y diversificar oportunidades de capacitación, no solo de los niveles directivos sino también de los servidores con menores calificaciones y responsabilidad, para construir masas críticas que produzcan cambios y mejoras institucionales (MINEDU, 2013:23).

3.2.1 Las medidas de modernización educativa

Las medidas propuestas fueron la modernización de las UGEL, mecanismos de incentivos y transferencias condicionadas, mejora de la calidad de la información relevante para la gestión educativa, el fortalecimiento del rol directivo de los directores de las instituciones educativas y la formación de los directores de UGEL y DRE en gestión educativa, y el mayor desarrollo normativo de la gestión educativa descentralizada se dio durante el periodo de gestión del ministro Saavedra.

Como se puede observar, la propuesta de modernización de la gestión educativa del equipo del ministro Saavedra combinaba estrategias presupuestales, institucionales y de desarrollo de capacidades. Este recuento de las medidas de su gestión ha sido realizado en base a piezas de información oficial del Ministerio de Educación, pero sin formar parte de un cuerpo de propuestas formuladas para implementar una política de modernización de la gestión educativa. En ello se nota una diferencia con el periodo de Salas, cuyas medidas reflejaban las propuestas que se fueron formulando desde el Consejo Nacional de Educación y, más específicamente, desde la Mesa Interinstitucional de Descentralización y Gestión Educativa (CNE, 2012; CNE – MI, 2010b, 2011, 2014, 2016), las cuales fueron adquiriendo un mayor posicionamiento en el PESEM Educación 2012 – 2016 y, posteriormente, en la Política de Modernización y Gestión Descentralizada del Ministerio de Educación (MINEDU, 2013).

La modernización de las UGEL buscó mejorar los servicios dirigidos a los docentes, estudiantes, padres y madres de familia, para garantizar la calidad educativa, vía la implementación de un proyecto de inversión pública, denominado “Mejoramiento de la gestión educativa descentralizada de instituciones educativas en ámbitos rurales de 24 gobiernos regionales del Perú, 2014-2016”. El proyecto debió desarrollar las condiciones, desarrollar las herramientas, diseñar los procesos y fortalecer las

capacidades de los servidores públicos para brindar servicios de mejor calidad en sus entidades, pero sobre todo para acompañar el mejoramiento de la gestión escolar en sus ámbitos de referencia.

“El ministro Saavedra explicó que la modernización de la gestión busca garantizar una organización moderna de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), orientada a resultados. ‘Trabajando con los gobiernos regionales vamos a hacerlas más eficientes, mejoraremos sus sistemas de información, los procesos administrativos y sus mecanismos de atención al público. Podrán brindar una mejor atención a la comunidad educativa’, subrayó” (MINEDU, 2015i).

El Ministerio de Educación describió a la gestión educativa moderna como aquella que simplifica sus procedimientos y brinda una mejor atención a sus usuarios sobre la base de una renovada infraestructura tecnológica; renueva su modelo de gestión, organización y procesos, para adecuar sus servicios a su contexto; prioriza resultados y cumple sus metas; planifica y toma decisiones informadas para atender las demandas de las escuelas; pone en práctica la transparencia; atiende de manera oportuna las quejas, reclamos y denuncias; impulsa la coordinación intergubernamental y promueve la participación ciudadana. Además, busca mejoras en cinco servicios básicos: trámites administrativos, distribución oportuna de materiales educativos, asignación oportuna de los docentes a las instituciones educativas, acompañamiento y supervisión de escuelas y el monitoreo al mantenimiento de locales escolares (MINEDU, 2015i).

Uno de los mecanismos de incentivos implementados por el Ministerio de Educación fue los Compromisos de Desempeño. Consistió en realizar transferencias monetarias a las UGEL, que al mismo tiempo son Unidades Ejecutoras en el sistema de presupuesto público, por el cumplimiento de un conjunto de metas de gestión en un determinado periodo de tiempo. Su implementación sostenida empezó en el 2014. Implicó la ejecución de procesos de gestión descentralizada, que tuvieron su origen en el Ministerio de Educación y concluyeron en la institución educativa. Uno de los ejemplos más claros quizá sea el de materiales educativos. El ministerio debía elaborar las especificaciones técnicas de los materiales educativos, adquirir o elaborar los prototipos, adquirir o reproducirlos en el número suficiente para los alumnos de un

nivel y grado para todo el país, y distribuirlos hasta las UGEL; éstas se encargarían de hacer llegar los materiales educativos a las instituciones educativas y asistirles en su uso y aprovechamiento pedagógico; éstas, a su vez, debían programar e incentivar su uso en el desarrollo de las unidades didácticas programadas a lo largo del año. Asimismo, implicó la asistencia técnica del ministerio a los servidores públicos responsables de los procesos en las UGEL.

Al respecto, Martín Vegas destacó que el diseño de este mecanismo se inició en el periodo de gestión de la ministra Salas con una perspectiva pedagógica centrada en lograr la mayor cobertura de las condiciones de educabilidad de inicio del año escolar (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6). Pero además de esta perspectiva de asegurar condiciones, explicó Fernando Bolaños, se trataba de instalar procesos de gestión descentralizada con los correspondientes roles de cada nivel de gobierno y de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para su ejecución (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4). De esta manera, la perspectiva pedagógica del instrumento se vería fortalecida por la gestión educativa, perspectiva que en el Ministerio de Educación era débil antes de la gestión Salas. Lo institucional y administrativo tenían mayor peso que lo pedagógico.

Con el tiempo, el equipo del Ministerio de Educación – en el periodo de Saavedra-, entidad responsable de establecer las metas de los compromisos de desempeño, fue priorizando aquéllas vinculadas a las condiciones de inicio del año escolar (p.e. distribución de materiales o contratación oportuna de docentes, entre otras), el logro de resultados educativos, el logro de metas de gestión escolar (p.e. asistencia de alumnos, docentes y directores), y la generación oportuna de información sobre otros aspectos de la gestión educativa.

Los Compromisos de Desempeño también sirvieron para mejorar la calidad y cobertura de la información que diversos sistemas del Ministerio de Educación debían reportar para tomar decisiones, sobre todo a nivel nacional, en aspectos de la gestión de las instituciones educativas, como la matrícula, asistencia, promoción, repetición o

abandono escolar – a través del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa -; o la gestión del personal docente, en aspectos como plazas docentes orgánicas y eventuales, acciones de personal (p.e. destacados, permutas, etc.) y contrataciones – a través de sistemas como Sistema de Racionalización de Plazas – SIRA o el Sistema de Control y Seguimiento de Plazas para la Gestión del Personal – NEXUS o el Sistema Único de Planillas – SUP-; la asistencia de directores, docentes y alumnos – a través del Sistema de Monitoreo a Instituciones Educativas - Semáforo Escuela- o sobre la gestión administrativa de las DRE y UGEL – a través del Sistema Integrado de Gestión Administrativa-. Fue una preocupación permanente de ésta gestión el tomar decisiones ejecutivas y de gasto sobre información de la mejor calidad posible; pero no solo estadística sino también administrativa. Pero como los reportes sobre los cuales se elabora esta información provienen, principalmente, de las escuelas o las instancias de gestión de los gobiernos regionales, los Compromisos de Desempeño sirvieron como estímulo para reportar los datos requeridos.

UNESCO (2017:89) describió la Matriz de Gestión Descentralizada como una herramienta de gestión surgida de la iniciativa de la Comisión Intergubernamental de Educación, cuya finalidad fue establecer las responsabilidades de cada una de los niveles de gobierno y la escuela con relación a la prestación del servicio educativo y formalizar la articulación y cooperación intergubernamental para la gestión de este servicio, en el marco de las competencias compartidas. Con este marco, se desarrollaron matrices específicas para la gestión de la distribución de materiales educativos, el mantenimiento de locales escolares y el desarrollo docente. Para la implementación de cada uno de estos procesos de gestión, las responsabilidades que le asigna la matriz a cada instancia se organiza en 5 fases: formulación de la política, la priorización en planes y programas, asignación de recursos, ejecución de los planes y programas y la medición del impacto, mediante el monitoreo y evaluación (MINEDU, 2016f:6).

Con relación al desarrollo normativo de la gestión descentralizada, en el periodo 2013 – 2016 se publicaron varios de los dispositivos normativos que regulan la gestión educativa descentralizada en el sector Educación. Entre ellos, los Lineamientos para la

Gestión Educativa Descentralizada (Resolución de Secretaría General No 938 – 2015 - MINEDU), la aprobación de la Matriz de Gestión Descentralizada (Resolución Ministerial No 195 – 2015 – MINEDU), los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Resolución Viceministerial No 051 – 2016 – MINEDU). Asimismo se publicaron otros dispositivos que contribuirían a su implementación, como la modificación del Reglamento de la Ley General de Educación con la precisión de las relaciones entre la Dirección Regional de Educación – DRE y las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL y las responsabilidades que le corresponde a cada una de estas instancias de gestión educativa (Decreto Supremo No 009-2016-MINEDU), la regulación de los concursos públicos de acceso a jefes de gestión pedagógica de DRE y UGEL y directores de UGEL (Resolución Vice Ministerial Nro 072 – 2015 – ED) y la selección y contratación de especialistas de las UGEL (Resolución Viceministerial No 099 - 2015 – MINEDU), por citar algunas.

Su importancia radica en el inicio de la institucionalización de los mecanismos y herramientas de articulación intergubernamental, la rectoría del Ministerio de Educación en materia de política educativa, el ordenamiento del sistema educativo, la inclusión de gestión descentralizada en el diseño de procesos clave del servicio educativo y en la mejora de las capacidades de las UGEL. Servirán para elaborar otras normas de gestión pedagógica e institucional con perspectiva de gestión descentralizada y el perfeccionamiento de las existentes (Vargas et al, 2016). El desafío mayor es la implementación de sus lineamientos.

3.2.2 Continuidades, contradicciones y aportes de la gestión Saavedra a la gestión educativa descentralizada

Algunos de los especialistas consultados sostienen que la gestión Saavedra dio continuidad a la gestión descentralizada pero con menor intensidad y alcance. Afirman que priorizó la modernización de la gestión educativa sin desmontar los avances en la gestión descentralizada. Explican que aprovechó e impulsó el desarrollo de aquellas medidas que contribuían a sus fines u objetivos modernizadores y de eficacia con

relación a los resultados que buscaba conseguir. En este sentido, por ejemplo, impulsó la elaboración de la matriz de gestión descentralizada o utilizó el mecanismo de la Comisión Intergubernamental de Gestión Educativa para fomentar la implementación de las estrategias pedagógicas e institucionales del Ministerio de Educación (p.e. Soporte Pedagógico o Jornada Escolar Completa o mantenimiento de locales escolares). La hipótesis de continuidad se fortalece por la opinión de otros especialistas que sostienen la existencia de aspectos comunes entre los proyectos reformadores de Salas y Saavedra. Estos fueron la defensa de la educación pública, la apuesta por políticas universales y el fortalecimiento de capacidades en las instancias descentralizadas. Ambas gestiones se propusieron transformar la educación, pero se distinguieron en las rutas a seguir para lograrlo. Salas eligió la equidad y gestión descentralizada, principalmente, y Saavedra, la eficacia y modernización de la gestión educativa. Los énfasis de cada uno fueron impregnando los enfoques, fines y contenidos de los mecanismos de gestión descentralizada que recientemente se habían creado.

Para otro grupo de especialistas, el equipo de Saavedra, especialmente del área pedagógica y de planificación estratégica, sostuvo la necesidad de implementar directamente las intervenciones pedagógicas en la urgencia de obtener resultados en el menor tiempo posible, aunque ello implique subordinar la gestión descentralizada. Una adecuada implementación de las estrategias pedagógicas sólo podía garantizarla el mismo equipo ministerial, capacitando o brindando asistencia técnica a los equipos pedagógicos regionales. De esta manera manifestó la enorme desconfianza sobre la capacidad pedagógica –también administrativa– de los equipos regionales, generalizándola al conjunto y no solamente sobre aquellos que habían demostrado debilidad. No contaba con instrumentos o estudios para poder determinar en qué aspectos de la educación eran los gobiernos regionales competentes y en qué no. Asimismo manifestaba prejuicios y escaso conocimiento de la diversidad de gobiernos regionales existentes y sus fortalezas. Esta posición se impuso e instauró un estilo de gestión vertical y utilizó las herramientas disponibles para hacerlo: autoridad, información, modelos operativos basados en evidencias, nueva organización y equipos con capacidades de gestión pública. Pero, igualmente, necesitaba los componentes

regionales del sistema educativo operando en la misma dirección. Ello justificó la implementación de mecanismos de incentivos, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación y el fortalecimiento de capacidades ejecutivas, por lo menos en el nodo más cercano a las escuelas: la UGEL.

En este contexto, de necesidad de liderar una gestión que responda al objetivo de acelerar cambios y mostrar mejoras en el corto plazo, la administración Saavedra se mostró fuertemente centralista o desconcentrada antes que descentralizada. Primero, definió sin coordinar con los gobiernos regionales un conjunto de medidas e intervenciones de gestión administrativa y pedagógica que las instancias descentralizadas de los gobiernos regionales debían implementar, cumpliendo un rol básicamente administrativo, de gestión de personal, e instrumental. Este debilitamiento de las germinales iniciativas de coordinación intergubernamental ha sido destacado por Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1) como uno de los cambios ocurridos en el periodo:

Pero no podría decir que hubo, al menos en el segundo periodo de gestión, tanta oportunidad ni claridad sobre la necesidad de que los gobiernos regionales participaran en la formulación [*de las medidas de política*]. En la primera etapa [*ministra Salas*], hubo mayor disposición a escuchar, no diría involucramiento, recoger y un poco más de consulta. En la segunda etapa [*ministro Saavedra*], fueron meros recibidores, recepcionistas de lo que se planteaba en el sector [...].

Luego, instaló, desde el nivel nacional, en cada región, una estructura paralela de coordinadores regionales, coordinadores de las estrategias pedagógicas y asistentes técnicos para sostener la implementación del acompañamiento pedagógico, el soporte pedagógico, los Colegios de Alto Rendimiento, la Jornada Escolar Completa, entre otras intervenciones, en la “línea correcta”, actuando de manera homogénea sobre el territorio nacional con el fin de obtener resultados en el corto plazo. Estos servidores públicos operaban dirigiendo equipos contratados por los gobiernos regionales para que realicen actividades en las escuelas de la región, muchas veces sin coordinar con las DRE o UGEL y sin rendirles cuentas sobre sus tareas en ellas.

Se observa una contradicción entre la aprobación de un marco normativo promotor de la gestión educativa descentralizada y una propuesta de intervención centrada en la modernización y la eficacia conducida desde el nivel nacional. Ello se observa en varios aspectos del desempeño de la gestión Saavedra. Uno primero, en el freno al desarrollo de los mecanismos de articulación intergubernamental. Tanto la Comisión Intergubernamental de Educación como el Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación sufrieron una merma en su convocatoria y número de reuniones. Utilizó los pactos de compromisos con los gobiernos regionales y, más intensamente, la Comisión de Coordinación Intergubernamental, bilateral ministerio – gobierno regional, pero básicamente como mecanismos de información y control de los avances que la contraparte regional debe implementar para impulsar las medidas ministeriales a favor de la mejora de los aprendizajes. Otra, fue el ejercicio de un rol ejecutor a pesar que los lineamientos de gestión descentralizada le confieren al ministerio el rol de rectoría del sistema educativo. Con las estrategias descritas en el párrafo anterior, lideró la implementación de las intervenciones pedagógicas orientadas a mejorar aprendizajes, “usurpando” el rol asignado a los gobiernos regionales.

La contradicción también se puso de manifiesto con el cambio del balance propuesto por la gestión descentralizada. Ello se puede ilustrar utilizando el proceso de reforma de la organización del Ministerio de Educación. Este respondió al propósito de lograr mayor eficacia en la consecución de resultados educativos. En esta reorganización, la Secretaría de Planificación Estratégica fue significativamente fortalecida y dotada de capacidades para incidir en un conjunto de decisiones clave para el desarrollo de las funciones del Ministerio de Educación. Asimismo, la Oficina de Coordinación Regional se convirtió en Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, pero sin la misma dotación de capacidades para incidir. De esta manera, la gestión descentralizada adquirió mayor jerarquía en la estructura ministerial, pero con una capacidad real más limitada para influir en la toma de decisiones programáticas y ejecutivas del ministerio.

Uno de los cambios en la coordinación intergubernamental también permite ilustrar este cambio de balance. El ministerio tomó la decisión de contratar un equipo de servidores públicos para que realicen las funciones de coordinación con las regiones, modificando la estrategia de sostener esta coordinación sobre la base de los directores nacionales y jefes de oficina del Ministerio de Educación. Así, las regiones pasaron a coordinar con funcionarios de tercer nivel que solo podían recoger información de ellos y vincularlos a las áreas competentes del Ministerio de Educación para resolver problemas técnicos o administrativos. Con ello, el ministerio daba muestras de que la articulación intergubernamental perdía peso en su estrategia y reducía la capacidad de llegada de los gobiernos regionales al espacio de toma de decisiones.

Los Compromisos de Desempeño también pusieron de manifiesto la tensión entre institucionalidad y eficacia. Este mecanismo de transferencias condicionadas ha tenido buena aceptación de parte de los equipos de DRE y UGEL porque desarrollan capacidades de gestión, acceden a recursos para ampliar metas o atender otros componentes prioritarios, acceden a asistencia técnica y ayudan a controlar los intereses particulares que subyacen a los procesos comprometidos en ellos. A pesar de sus cualidades, la Mesa de Concertación en coordinación con la ANGR identificaron alertas importantes:

Entre ellas, la nula participación de los gobiernos regionales en la selección y diseño de compromisos más pertinentes a las necesidades y demandas de sus territorios; el debilitamiento de la discrecionalidad y autonomía de los gobiernos regionales para decidir a qué funciones o actividades prioritarias destinar la mayor parte de los recursos transferidos; condicionar al cumplimiento de los compromisos el cumplimiento de metas de atención de diversas intervenciones prioritizadas de los programas PELA y Acceso – si no cumplen tienen que reducir sus metas de soporte pedagógico, acompañamiento pedagógico, funcionamiento de los PRONOEI -; el establecimiento de las Unidades Ejecutoras de Educación como unidad de análisis de los compromisos de desempeño, cuando es a los gobiernos regionales que les corresponde cumplir el rol estratégico de implementar y articular la política nacional y regional con una perspectiva territorial; [...] (Vargas et al, 2016:45-46; ANGR, 2014a).

En general, la experiencia de modernización permitió constatar un trade off entre efectividad e institucionalidad. Las medidas implementadas tuvieron efectos positivos

sobre los aprendizajes de los estudiantes, aunque con limitaciones en su sostenibilidad y en los niveles previstos, pero, al mismo tiempo, debilitó la institucionalidad regional y, en consecuencia, la institucionalidad del Estado unitario y descentralizado. Como se ha podido ilustrar, las medidas implementadas, orientadas a lograr una mayor eficacia nacional, atenuaron la capacidad de los gobiernos regionales para liderar la gestión educativa de sus territorios, más bien se convirtieron en administradores de los recursos que el nivel nacional requería para implementar las iniciativas nacionales. Más aún, algunos de los especialistas consultados argumentaron que la sostenibilidad de estas mejoras se mantendría siempre y cuando se sostengan los incentivos, porque no hubo una estrategia política de involucramiento de las administraciones ni de actores regionales y locales - masa crítica regional – en ciclo de gestión de las intervenciones que haya logrado comprometerlos con su mantenimiento en sus territorios.

Entre los aportes a la gestión descentralizada, se le reconoce a la gestión Saavedra el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el sistema educativo, no solo a nivel de tamaño del sistema, sino también en sus características administrativas y a nivel de indicadores de desempeño. La potencialidad del esfuerzo es que se dispone de información de mejor calidad para tomar decisiones de gestión; concertar políticas y medidas de política con actores nacionales, regionales y locales; apoyar la planificación y el cumplimiento de metas; atender la diversidad del territorio; formular el presupuesto; hacer seguimiento y evaluación de los avances; rendir cuentas. La principal limitación de esta información es que todavía no se encuentra disponible para los gobiernos regionales. Pero estos, a su vez, tampoco demandan producir información que les permita gestionar la educación de sus territorios, en el marco de sus competencias y funciones.

Otro, fue el avance en el ordenamiento del sistema educativo. La nueva normatividad avanzó en la especificación y descripción de los roles de cada nivel de gobierno y las relaciones de complementariedad e interdependencia existente entre ellos. Asimismo, determinó los roles específicos de cada nivel de gobierno, incluidas las DRE y UGEL, en la cadena de producción de procesos básicos orientados a resultados, a través de la

Matriz de Gestión Descentralizada, aunque todavía se requiere avanzar hacia su implementación. Igualmente, determinó el acceso y estabilidad de puestos clave en las DRE y UGEL y al mismo tiempo las dotó de un número mayor de especialistas para cubrir la brecha entre los puestos que requieren y el número de especialistas existentes y reguló las relaciones entre estas instancias y sus roles en la gestión del servicio educativo, rompiendo la inercia de tratarlas de la misma manera, como si tuvieran los mismos roles, funciones y la misma estructura.

Asimismo, se le atribuyó la modernización de la gestión del Ministerio de Educación. Incorporó un capital humano más calificado, fortaleció el avance del diseño de procesos que había iniciado la gestión Salas, impulsó el desarrollo de normas técnicas, desarrolló mejores instrumentos de control de la gestión de las diversas instancias de gestión educativa, promovió incentivos mediante compromisos de desempeño hasta el nivel de la escuela, desarrolló sistemas de información, y acompañó la implementación de todos estos instrumentos vía la asistencia técnica. La observación a este esfuerzo fue el poco aprecio demostrado hacia la participación de educadores y pedagogos en su gestión ministerial. Mostró mayor preferencia a la participación de economistas o gerentes con experiencia o formándose en la gestión pública.

Finalmente, Fernando Bolaños aportó un reconocimiento adicional a la gestión de Jaime Saavedra. Destacó la modernización de la Dirección Regional de Lima Metropolitana con su respectiva influencia en las siete UGEL que se encuentran bajo su coordinación. Aunque reconoció que algunos problemas todavía pueden permanecer, resaltó el cambio significativo que se logró en cuatro años de gestión. Asimismo, señaló como factor de éxito la elección de la gestora del cambio, aspecto señalado por otros autores que han estudiado buenas prácticas de gestión pública o islas de eficiencia (por ejemplo, Dargen't, 2009).

[...] un caso que yo si quiero destacar es Lima Metropolitana, [...] eso a través de poner a Flor Pablo como directora regional, que creo que fue un acierto muy grande, para terminar de impulsar una modernización de Lima, porque, cuando nosotros llegamos, era como un gran hueco negro donde las cosas pasaban y pasaban, sencillamente. Cuando nosotros vimos, las autoridades dijimos: "Miren escojamos nuestras batallas. Pongamos en Lima a alguien que parece más o

menos de acá, de confianza o puede hacer algo”. Pero, el impulso dado a Lima, de modernización, yo creo que mucho es modernización, es muy importante. Tú vas a la DRE hoy día y comparas con cómo era hace 4 años y realmente se nota la diferencia. Ahora, no es que hayan acabado los problemas, pero se respira otra lógica (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

3.3 Las comunidades y redes de políticas en la formulación de la gestión educativa descentralizada

Tomando en consideración la opinión de los especialistas consultados, en esta sección se propone una caracterización del rol de las comunidades y redes de política en el proceso de formulación de la gestión educativa descentralizada a lo largo del periodo de análisis.

Los escenarios sobre los cuales los actores buscaron incidir en la formulación y sostener la gestión educativa descentralizada fueron el Ministerio de Educación y, en menor medida, los gobiernos regionales, tanto en el periodo de la gestión de Salas como en el de la gestión Saavedra. Ambas gestiones se caracterizaron por representar propuestas de políticas prioritarias – o pilares - y desarrollar las condiciones necesarias para implementarlas. En la gestión Salas, la equidad, calidad y gestión educativa descentralizada fueron elementos prioritarios de su propuesta – la modernización en menor medida-. En la gestión Saavedra, lo fueron eficacia, modernización y mayor presupuesto para el sector – la gestión descentralizada en menor medida-. Ambas demostraron fuerza y capacidad para sostener sus políticas. La diferencia radica en que el liderazgo de Saavedra trascendió el sector y se posicionó favorablemente en la opinión pública. Logró convencer que sus iniciativas contribuirían a superar los problemas educativos del país. Esto no lo pudo hacer Salas. Solo logró un liderazgo al interior del propio sector. Por ello, la gestión educativa descentralizada, a pesar de proponer una lógica de distribución del gobierno de la educación, construir institucionalidad y fortalecer capacidades, no se ubicó en la opinión pública como un tema relevante y menos como factor de mejora educativa (Baltazar y Gargurevich, 2017). Por ello, fue más fácil para el equipo de Saavedra asumir la responsabilidad de

impulsar la modernización de la gestión educativa, haciendo que el poder en vías de democratización quede subordinado, nuevamente, por un poder centralizado, responsable de ordenar al sistema educativo en la línea correcta de la modernización y mayor eficacia en el logro de resultados.

En este marco, se observa que las comunidades de política buscaron incidir en el escenario ministerial, en la etapa de formulación, de manera individual, por tres razones. Una primera, es por su mayor margen de juego en el espacio político o por su relación con el centro de poder, la Alta Dirección del Ministerio de Educación. Por ejemplo, la ANGR, por su posición estratégica en el equipo técnico de apoyo a la Comisión Intergubernamental de Educación, tuvo mejores oportunidades de incidencia que otros actores, tanto en el periodo de Salas como de Saavedra. Otra es que los espacios para incidir se fueron cerrando. Las decisiones se fueron tomando más desde los propios equipos ministeriales. Sus intervenciones se fueron multiplicando, así como sus operadores y la intensidad de su implementación. Todo ello limitó el diálogo e intervención con las comunidades de política. Ello se acentuó más en el periodo de Jaime Saavedra. Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1), explica el por qué de la siguiente manera:

No [hubo mayor participación de las comunidades de política] porque se fueron unificando los procesos y haciéndose más en gabinete y a puerta cerrada. Inclusive los espacios como la Mesa Interinstitucional o los propios espacios de seguimiento concertado [p.e. de la MCLCP] tenían mayor dificultad para acceder a información. Se fue acelerando el ritmo con que se fueron implementando las medidas. Eso hacía que la capacidad de análisis, reflexión y propuesta de estos otros espacios sea más lenta.

Pero, adicionalmente, también se constataron cambios en las propias comunidades de política. Organizaciones o proyectos que cerraron por haber cumplido con su periodo de operación y agotado sus recursos, cambios en las políticas y prioridades de la cooperación técnica internacional, reducción de la disponibilidad de tiempo y recursos para dedicarle a los espacios y sus objetivos.

[...] porque ya los actores que estábamos allí no teníamos la capacidad de tiempo, de energía, de recursos, para poder estar 100% conectados con lo que allí ocurría. Entonces simplemente no daba el tiempo. Para hacerlo bien, hubiéramos tenido que dedicar más tiempo a eso, o tener un grupo de personas completamente conectadas al 100% con eso [...] (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Por otro lado, las comunidades de política tuvieron mayores oportunidades de influir por su mayor afinidad con el enfoque que representaban cada una de las gestiones que se analizan y por su capacidad técnica para aportar a su desarrollo. Individualmente, no tuvieron el peso suficiente como para imponer una política o medida en el Ministerio de Educación. Es decir, equidad, calidad, gestión educativa descentralizada eran componentes de la política representada por la ex ministra Salas al llegar al Ministerio. De la misma manera, Nueva Gestión Pública, eficacia, modernización eran aspectos que Saavedra ya representaba. En ese sentido, medidas de política o medios convergentes con estos marcos tenían mejores oportunidades de ser incorporados a la gestión ministerial. Correa, por ejemplo, reconoció el enfoque territorial como aporte de la Mesa Interinstitucional al Ministerio de Educación, el cual se fue incorporando en los lineamientos sobre gestión educativa descentralizada que posteriormente se aprobaron (Patricia Correa, ex jefa de la Oficina de Coordinación Regional - MINEDU, Entrevista 10). Asimismo, desde una perspectiva de equidad, Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1), valoró el esfuerzo que hizo este espacio para posicionar el enfoque en el sector Educación:

Pero también es cierto que en esos años se gestó con mayor libertad el enfoque territorial. Y creo que eso fue un excelente aporte del espacio de la Mesa Interinstitucional, que hoy en día es muy útil para las políticas que se están formulando de inclusión en educación o de equidad educativa, y que vuelven a colocar en el centro de esto a la equidad. La gestión educativa descentralizada puede ser anodina, si no tienes un norte claro de qué es lo que quieres transformar con ella. La Mesa Interinstitucional tenía muy claro y otros espacios también que el norte era la atención al derecho y la equidad.

Por el lado de la modernización, sectores vinculados al gasto público, su control y calidad, influyeron de manera suficiente como para sostener el mecanismo de incentivos monetarios, denominado Compromisos de Desempeño, que se validó el 2014, y propiciar la creación de la Unidad de Financiamiento por Desempeño, que

según el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, artículo 27, es “responsable de proponer y coordinar la implementación de metodologías y mecanismos de financiamiento por desempeño dirigidos a instituciones, programas educativos e instancias de gestión educativa descentralizada. Depende de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto” (MINEDU, 2015j:35).

Otra forma de influir en la gestión ministerial de las comunidades de política en la formulación fue colocar sus cuadros profesionales en los equipos técnicos de gestión descentralizada o modernización. Ello fue convergente con la necesidad de ambos ex ministros de conformar sus equipos de trabajo con tecnócratas que compartieran sus objetivos, perspectivas de la gestión pública y los resultados a obtener. En el caso de la gestión Salas, su equipo se conformó con profesionales provenientes de agencias de cooperación, proyectos de desarrollo educativo, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo o el Consejo Nacional de Educación. En el caso de Saavedra, su equipo se conformó con profesionales provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Presidencia del Consejo de Ministros, con una clara misión de modernizar el Estado.

Estos cuadros profesionales con una clara misión pública ayudaron a sus ministros a alinear a otros actores que podían darle soporte y mayor legitimidad social. Por ejemplo, los equipos de ambas gestiones buscaron canalizar el apoyo y el compromiso de los gobiernos regionales mediante la firma de Pactos de Compromiso, que establecieron el contenido de la agenda prioritaria de política educativa nacional sobre la cual se darían las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental; pero, como se ha explicado en secciones previas, mientras para Salas ello implicaba institucionalizar una estrategia de articulación multilateral; para Saavedra, una estrategia de articulación bilateral, haciendo que, en general, los mecanismos y espacios de articulación intergubernamental tuvieran una utilidad más diversa, dependiendo de quién y para qué fines lo utilice.

De manera más puntual, la Mesa Interinstitucional animó procesos de diálogo y concertación sobre compartir la gestión entre los diversos niveles de gobierno con la

finalidad de garantizar el derecho a la educación para todos y reducir las brechas de equidad existentes en el país. Mantuvo la estrategia, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, de participar en los encuentros macro regionales y nacionales de regiones, que realizaba esta entidad para tratar el tema de la gestión descentralizada. Cada encuentro se hacía más exigente que el anterior, en términos de desarrollo conceptual, construcción de evidencias, presentación de casos y desarrollo de capacidades. Ello animó a la Mesa Interinstitucional a organizar comisiones de trabajo para trabajar con conceptos asociados a la gestión descentralizada y su aplicación a la Educación. En ese sentido fueron particularmente importantes los encuentros dedicados a la articulación intergubernamental, a la escuela como sentido de la gestión descentralizada y al enfoque territorial.

Mesa Interinstitucional: Encuentros nacionales regionales

Año	Encuentro Nacional de regiones	Tema
2011	VII Encuentro	Articulación Intergubernamental
2012	VIII Encuentro	La escuela y los estudiantes como sentido y propósito de la gestión descentralizada
2013	IX Encuentro	Gestión educativa descentralizada y enfoque territorial
2014	X Encuentro	Concertando prioridades regionales 2015 - 2018 en el marco de Proyecto Educativo Nacional

Fuente: Consejo Nacional de Educación - elaboración propia

Centró su incidencia en el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, en aspectos de la gestión educativa descentralizada, tales como la articulación intergubernamental e intersectorial, las cuales fueron propuestas como medios para lograr los resultados de las políticas educativas sustantivas – o el cumplimiento del derecho a recibir una educación de calidad para todos-. También en el desarrollo de capacidades de los gobierno regionales – DRE y UGEL - para gestionar la educación en la perspectiva de lograr los resultados de las políticas. Asimismo, en la promoción de la participación ciudadana a lo largo del ciclo de la gestión de las políticas y en la prestación del servicio educativo (CNE, 2011). Asimismo, propició una reflexión sobre

el rol de la institución educativa en el proceso de gestión educativa descentralizada. Concluyó que si ésta es su fin y propósito, se requieren cambios en la planificación, el diseño de los programas, los procesos de implementación y los roles de los tres niveles de gobierno (CNE, 2012). Adicionalmente, inició la reflexión y comprensión del enfoque territorial de la gestión educativa descentralizada, el cual debe orientar los procesos de planificación e implementación incorporando la caracterización del territorio y las necesidades específicas de los sujetos que lo habitan, para brindarles un servicio educativo pertinente y equitativo (CNE, 2014).

Los acuerdos logrados en cada uno de estos encuentros fueron asumidos como compromisos por las partes que conformaron la Mesa Interinstitucional. Así, FORGE – GRADE, por ejemplo, encargó una consultoría para proponer recomendaciones de fortalecimiento de los mecanismos y espacios de articulación intergubernamental (Grupo San Agustín, 2015) o la misma Mesa Interinstitucional elaboró un documento propuesta de enfoque territorial (CNE - MIGDE, 2014).

Las agencias de cooperación (USAID, UNICEF, Plan Internacional), que activaron y dieron soporte a la Comisión de Gestión Descentralizada del Consejo Nacional de Educación, también formaron parte de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. Desde este espacio buscaron colocar los aprendizajes y experiencias de fortalecimiento de capacidades de gestión de los gobiernos regionales de los proyectos que venían apoyando en diversas regiones del país (p.e. San Martín, Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Ucayali, Loreto, Amazonas, Ayacucho, Cusco y Apurímac). Asimismo, buscaron posicionar el enfoque de derechos y la equidad educativa como marco de referencia para comprender que la gestión educativa descentralizada es un medio para alcanzar mejores niveles de aprendizaje y mejorar resultados, tanto en el propio Consejo Nacional de Educación como en el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, desde sus proyectos y mediante estrategias de asistencia técnica buscaron incidir, tanto en el Ministerio de Educación como en los gobiernos regionales, a través de una relación bilateral. Por ejemplo, SUMA (USAID) y UNICEF

apoyaron al Ministerio de Educación en la preparación de guías para la planificación de mediano plazo en educación o FORGE – GRADE (Cooperación Canadiense) le brindó asistencia técnica para construir la taxonomía de las UGEL, publicada en los Lineamientos de Gestión Descentralizada. Las experiencias desarrolladas por sus proyectos en las regiones contribuyeron a incorporar algunas de sus experiencias emblemáticas como medidas o estrategias en la formulación de gestión descentralizada. Por ejemplo, Aprendes, después Suma, ambos proyectos contaron con el apoyo de USAID, logró posicionar el Plan de Mediano Plazo en la cartera de medidas implementadas por la gestión de la ministra Salas. Su inclusión fue incentivada porque el director de la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa – OAAE, desde donde alentó su inclusión, fue uno de los consultores principales del proyecto. Los aportes de los proyectos también fueron incorporados como parte de las estrategias implementadas. Por ejemplo, la taxonomía de UGEL con sus adecuaciones fue utilizada para la formulación de las metas de los Compromisos de Desempeño o los mecanismos de transferencias condicionadas.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR fue un espacio muy activo en la promoción de la gestión educativa descentralizada a través de su Secretaría Técnica de Educación. En la etapa de agendación fue un miembro muy activo de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. Con ella se trabajaron las medidas que llevó la gestión Salas al Ministerio de Educación. Posteriormente, ocupó un lugar como miembro del equipo técnico de la Comisión Intergubernamental de Educación, promoviendo la agenda de este mecanismo de articulación con los gobiernos regionales. Asimismo, durante el periodo de Saavedra, contribuyó a la mejora del mecanismo de Compromisos de Desempeño del Ministerio de Educación, logrando entre otras cosas, que una parte de las transferencias puedan ser ejecutadas de acuerdo a la decisión de los propios gobiernos regionales. También logró promover el desarrollo de la matriz de roles de los niveles de gobierno en la implementación de procesos como docentes, mantenimiento de locales escolares y distribución de materiales educativos. Finalmente, organizó mesas de trabajo con actores nacionales para la discusión y lectura crítica de los lineamientos de gestión descentralizada y otros instrumentos normativos. Pero quizá su mayor contribución haya sido brindar

asistencia técnica al Consejo Directivo de la ANGR para su participación en la Comisión Intergubernamental y a los directores y gerentes regionales de educación para su participación en el Directorio.

Pero la capacidad de incidencia de la ANGR no solo dependía de la estabilidad de la política de gestión descentralizada en el sector, aspecto que se debilitó por las medidas modernizadoras de Saavedra y por el debilitamiento de los espacios de articulación intergubernamental, sino también de su propia estabilidad institucional, en cuanto a su orientación política, representada por los gobernadores electos como presidentes de la institución, y orientación técnica, representada por la Secretaría Técnica de la ANGR, que maneje la memoria institucional y brinde una mirada del conjunto y acumulación de la actuación de la ANGR sobre sus líneas estratégicas. Cambios sustantivos en estos aspectos determinan si la actuación de la ANGR es más propositiva, efectiva y acumulativa. Si la conducción de la institución está subordinada a intereses egoístas, la Secretaría Técnica también queda subordinada y su capacidad de incidencia debilitada (p.e. en el periodo de César Acuña). En ese sentido, el liderazgo político es una variable muy relevante en la vida institucional de la ANGR. En la perspectiva de educación se trata, además, de un liderazgo comprometido que puede sostener la agenda de políticas educativas pactadas con el Ministerio de Educación, pero sobre con su gestión descentralizada.

Una contribución adicional de la ANGR, en el proceso, fue la constitución de una Comisión de Directores y Gerentes Regionales de Educación, como un espacio de formulación de una agenda de gestión descentralizada para dialogar y generar consensos con el Ministerio de Educación. Esta Comisión fue adquiriendo mayor fuerza cuando la Comisión Intergubernamental de Educación y el Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación se fue debilitando por la falta de convocatoria del Ministerio de Educación. Ante este cambio en el equilibrio de las relaciones intergubernamentales, la ANGR se convirtió en el espacio sobre el cual los gobiernos regionales y directores regionales de educación pueden canalizar sus demandas y propuestas. La Comisión también expresa el fortalecimiento de los directores y gerentes regionales frente a su liderazgo educativo, el que probablemente ha seguido

una ruta acumulativa. Asimismo, el desarrollo de una posición crítica más corporativa sobre todo frente a la performance del Ministerio de Educación, lo que incentivó, a su vez, que esta entidad tenga menos incentivos para convocar los espacios multilaterales. Al negarse al diálogo, provoca que la posición crítica se endurezca, haciendo más difícil y menos probable la reactivación de los espacios.

Pero la acción de los gobiernos regionales también debe distinguirse del de la ANGR. El esfuerzo de los equipos educativos de los gobiernos regionales se centró en diseñar y sacar adelante buenas prácticas de gestión, para atender necesidades educativas más específicas de sus territorios, utilizando las atribuciones que el marco normativo vigente les confiere y, desde ellas, establecer un diálogo con los actores nacionales, pero, principalmente, con el Ministerio de Educación. En algunos casos estas experiencias fueron acompañadas por la cooperación internacional. En otros, las autoridades pudieron concertar y dialogar con las agencias los términos de la asistencia técnica que iban a recibir, demostrando que tenían un acumulado de reflexión sobre sus propios procesos de gestión y habían identificado los cuellos de botella a resolver para realizar una gestión educativa pertinente a los desafíos de sus territorios (Pilar Saavedra, ex directora de la Dirección Regional de Educación de San Martín, Entrevista 7). Las agencias de cooperación respondieron a estas demandas desde un enfoque de ayuda inclusiva (Calabuig y De los Llanos, 2010). Desde estas experiencias, los equipos educativos regionales aportaron a la formulación de planes de mediano plazo (San Martín); avances en el diseño de sus modelos de gestión, tanto a nivel de DRE (La Libertad, Arequipa, Piura, Huancavelica, San Martín) como de UGEL (Atalaya, Canchis); propuestas para comprender el enfoque y la gestión territorial (Moquegua); mejoras en la implementación de procesos como la distribución de materiales (UGEL Lamas); organización y gestión de redes educativas (Ucayali), solo por citar algunos.

Aunque a estas experiencias se les critica su estado inicial, su discontinuidad, su localización – solo son pertinentes a su ámbito -, la imposibilidad de vincularlas a la mejora de aprendizajes, para Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación de ANGR (Entrevista 5), su mayor debilidad ha estado en su representación política. Es

decir, han tenido poca capacidad para colocarse en la agenda y en el discurso de sus gobiernos y, en consecuencia, poca representación de estos ante otros niveles de gobierno, salvo en contadas regiones y oportunidades (p.e. en San Martín de Villanueva, en Moquegua de Vizcarra, en Amazonas de Arista, y en los gobiernos actuales de Arequipa y Tacna). Afortunadamente, tuvieron la oportunidad de hacerse conocer, en algunos casos por la labor de difusión de las agencias de cooperación que las apoyaban, por los Concursos de Buenas Prácticas de Ciudadanos al Día, Empresarios por la Educación y el Ministerio de Educación; por la labor de sistematización de la ANGR (p.e. ANGR, 2015); por los encuentros nacionales de regiones del Consejo Nacional de Educación; y por el esfuerzo académico de universidades y organizaciones como IEP o GRADE (p.e. Valdivia, 2013).

La misma especialista explica que esta debilidad en la representación puede explicarse por la crisis de partidos políticos o, en general, de la política en el Perú. Señala que a las gobernaciones regionales no están llegando políticos que representan partidos o movimientos con un proyecto político para su región y el país. La mayoría de gobernadores muestran una agenda muy personal, más interesada en recursos, obras y las promesas de sus planes de gobierno.

Aunque tengan una mirada regional, ello no significa que hayan reflexionado de manera suficiente qué es la descentralización, qué es una política de gestión descentralizada, qué es una política pública, cuál es el rol del Estado y qué funciones cumplen como gobernadores en el marco de ese rol (Sonia Paredes, ex Secretaria Técnica de Educación, ANGR, Entrevista 5).

Por ello, difícilmente, construyen una posición política frente a la descentralización. Esta situación los hace vulnerables y su vulnerabilidad se manifiesta en la transferencia de competencias al Ministerio de Educación cada vez que éste lo solicita – por ejemplo para la construcción y gestión de los Colegios de Alto Rendimiento -.

El Ministerio de Economía y Finanzas fue un actor poco percibido en el proceso. Muy pocos especialistas consultados para esta tesis le atribuyeron un rol explícito. Sin embargo, al ser el ente rector de varios de los sistemas administrativos (p.e.

abastecimiento, tesorería, contabilidad, inversión pública, entre otros) que regulan y controlan la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, sus decisiones influyen en la gestión descentralizada.

Desde el inicio del proceso de descentralización, sus promotores demandaron la adecuación de los sistemas administrativos, “a fin de que sean verdaderos instrumentos de gestión tanto para el gobierno central, como para los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales”, haciendo que sus normas correspondan a las características estructurales y funcionales, a los procesos de transferencia de funciones (Conterno et al, 2006:1) y, nosotros debemos añadir, a los desafíos del territorio y los procesos descentralizados de gestión, implicados en el ejercicio de las competencias compartidas. Es decir, se trata de que sus normas respondan a la heterogeneidad de estas entidades y a las características que tienen en términos de tamaño, personal y aislamiento, pero además de que se articulen a procesos como el de transferencias y descentralización fiscal.

Uno de estos sistemas es el de Presupuesto Público, en el cual se inscribe la reforma del Presupuesto por Resultados, una estrategia de gestión pública que vincula recursos presupuestales a resultados medibles a favor de la población. Desde esta estrategia el Ministerio de Economía y Finanzas, estableció una lógica de relación entre los ministerios y los gobiernos regionales y locales en la que los primeros proponen los programas presupuestales y determinan los productos en los que los segundos tendrán participación, y estos validan y cumplen con el proceso presupuestario sobre los resultados de la validación (MEF, 2017). Asimismo, en el marco de este mismo sistema, impulsó los mecanismos de incentivos monetarios en el sector público, porque inciden en la modificación del comportamiento de las entidades públicas, contribuyen a la gestión para resultados y hacen posible generar información de desempeño de manera continua y verificable, teniendo en cuenta que es necesario asegurar su financiamiento, establecer reglas claras para la medición del desempeño, realizar una medición transparente, objetiva y lo más previsible posible (Espinoza y Huaita, 2012). Este instrumento habilitó al Ministerio de Educación para implementar los Compromisos de Desempeño, utilizando como unidad de análisis a las Unidades

Ejecutoras de los gobiernos regionales en materia de Educación Básica. Cada año la implementación de este mecanismo se estableció en la Ley de Presupuesto Público y se le asignó al Ministerio de Educación la responsabilidad de regular su implementación. Desde Educación una de las barreras para implementar la gestión educativa descentralizada fue no poder discutir los términos de la distribución de los recursos presupuestales con los gobiernos regionales y locales. Tal como están establecidos y siendo el ente rector el Ministerio de Economía, esto no fue posible (Rivera, 2015).

A pesar de estas constataciones, tanto Martín Vegas como Fernando Bolaños destacaron que con el Ministerio de Economía se pudieron establecer las reglas de asignación del presupuesto público desde los objetivos estratégicos de la gestión del Ministerio de Educación. La condición para ello fue tener un buen sustento para la asignación y distribución del presupuesto, sobre todo de aquella porción no formulada en los programas presupuestales –estos más en el ámbito de influencia del MEF-. Bolaños lo explica de la siguiente manera:

Sí, por eso digo, yo creo que, digamos, el MEF, como ha funcionado, no sé si seguirá siendo igual, pero básicamente una cosa que siempre ha hecho ha sido rayar un poco la cancha del cuáles son tus parámetros donde puedes actuar. Pero, nosotros, digamos, en nuestra gestión dijimos “no”, o sea, yo quiero rayar la cancha del presupuesto de otra manera. El tema de redes rurales, digamos, es un ejemplo clarísimo. Aunque no se pudo conseguir de la manera como se quería, fue una oportunidad en la que el ministerio dijo: “No, yo quiero que la plata venga de esta manera, yo quiero que esta plata no se ponga acá, yo quiero trabajar mi presupuesto de cierta forma y empujar más esto que empujar esto otro”. En términos concretos, el MEF amarraba el presupuesto a los programas presupuestales, y el resto era, bueno, como te parezca mejor. Si va acá, bueno, tengo cómo fundamentarlo (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

La Presidencia del Consejo de Ministros fue otro actor poco reconocido por los actores consultados. Esta entidad tiene la rectoría en materia de gestión descentralizada y modernización. Cuenta con dos Secretarías que ven cada una uno de estos temas. La Secretaría de Descentralización desarrolló un marco normativo promotor de la gestión descentralizada desde el 2009, que proponía la conformación de comisiones

intergubernamentales sectoriales, espacios de articulación, el desarrollo de capacidades, entre otros aspectos. Su rol se debilitó con la no aprobación de la política nacional de descentralización que puso en consulta en el 2012, cuyos aportes no logró ordenar en una propuesta de medidas concretas a desarrollar con un cierto rédito político. Con ello y otros temas del contexto político, el tema se deslegitimó al interior del gobierno y la descentralización perdió apoyo político del mas alto nivel. Por el contrario, la Secretaria de Modernización logró sacar adelante la política nacional de modernización, la cual reconocía al Estado unitario y descentralizado como uno de sus fundamentos.

El Estado busca satisfacer las necesidades de la ciudadanía adaptando sus políticas a las diferentes necesidades y condicionantes existentes en cada espacio territorial, a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias y sujetos a políticas, rectorías y normas nacionales que garanticen los derechos que corresponden a todos por igual (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Decreto Supremo No 004-2013-PCM).

Adicionalmente, mediante procesos de consulta y coordinación, acompañó al Ministerio de Educación en el diseño de sus medidas descentralizadoras, pero al mismo tiempo, en el desarrollo de procesos y herramientas de modernización.

Finalmente, respecto a las comunidades de política, Néstor Valdivia constató que éstas, ya sea de manera individual o colectiva, no muestran una unidad de discurso cohesionada respecto a la gestión descentralizada. Los discursos difieren al interior de una organización o al interior de una red o comunidad de políticas. El ejemplo más paradigmático es el mismo Ministerio de Educación, incluso en el periodo de la ministra Salas. Además del debate entre la Oficinas que tuvieron la responsabilidad de desarrollar propuestas de modernización o gestión descentralizada para el sector - la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa y la Oficina de Coordinación Regional, respectivamente-, se observaron resistencias hacia la agestión educativa descentralizada en las áreas pedagógicas y la Secretaría de Planificación Estratégica. Su oposición fue mayor en el periodo de Saavedra. De la misma opinión fueron Alex Ríos, José Carlos Vera y Patricia Correa. Valdivia observó un comportamiento similar en el

Consejo Nacional de Educación. Por su pluralidad, no todos los consejeros respaldaron las posiciones de la Comisión de Gestión y Descentralización Educativa. Su discurso difería del de la Mesa de Descentralización y Gestión Educativa. Asimismo, en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. En algunos momentos, la posición de la Secretaría de Técnica de Educación fue distinta a la de la propia Secretaría Técnica de la Asamblea. Estos discursos, en algunos momentos, compartieron elementos comunes; en otros, fueron complementarios; en otros, establecieron posiciones distintas y contrapuestas. En los dos primeros casos se hace posible la articulación de redes y comunidades de política, en el tercero se reduce la posibilidad (Néstor Valdivia, investigador asociado de GRADE, Entrevista 8).

3.4 Lecciones desde la teoría

Esta sección debe partir señalando que la experiencia descrita en este capítulo es una reconstrucción de las principales medidas implementadas por los dos periodos de gestión educativa ocurrida en el Ministerio de Educación, entre el 2011 y el 2016. Constituyen paquetes de intervenciones que respondieron a los objetivos que con relación a la gestión educativa establecieron ambos equipos ministeriales. El de la ministra Salas, centrado en la gestión educativa descentralizada, y el del ministro Saavedra, orientado a la modernización de las escuelas y las UGEL. En base a ellos nos aproximamos al proceso de formulación de la política de gestión educativa descentralizada.

Al respecto, se ha podido constatar, siguiendo nuevamente a Barzelay (2002) que las disposiciones de ambos ministros sobre el gobierno del sector Educación moldearon las acciones de su gestión ministerial y el de las instancias descentralizadas de gestión educativa, principalmente, las del gobierno regional. Aunado a ello, se puede decir que pudieron coincidir en algunas estrategias o herramientas, pero difirieron en el enfoque y el contenido con que las usaron. Un ejemplo de ello lo proveen los Pactos de Compromisos. Para Salas, el Pacto fue un instrumento utilizado para lograr el apoyo político de los gobiernos regionales y al mismo tiempo demarcar el ámbito de una estrategia de articulación con el conjunto de los gobiernos regionales. Para Saavedra,

fue un instrumento que cumplió los mismos propósitos, pero, además, establecer las bases para una relación bilateral con cada gobierno regional. Con ello queremos afirmar que los medios pueden ser similares pero los propósitos no necesariamente.

Por otro lado, es importante señalar que la perspectiva estratégica de la formulación se encuentra mejor sustentada en el periodo de la ministra Salas. En este periodo se contó con un marco de políticas educativas prioritarias, un plan estratégico que describe el problema a atender con la gestión educativa descentralizada con la perspectiva de lograr los propósitos de las demás políticas sustantivas y una primera formulación de la estrategia a utilizar para solucionar los problemas identificados en el periodo de cinco años de gobierno. Adicionalmente, Salas dejó el ministerio con un documento de política sobre gestión descentralizada y modernización, que expresó los resultados de un debate interno entre descentralistas y modernizadores. En su periodo, Saavedra, para la definición de sus pilares, utilizó un diagnóstico más general de la situación educativa que su equipo se comprometió a resolver en un periodo de tiempo más acotado. Se asume que mantuvo el marco estratégico producido por el equipo de Salas. Recién en 2016, produjo otro plan estratégico que sería válido para su nuevo periodo de gobierno.

Con lo señalado hasta el momento y analizando la experiencia, se puede afirmar que la formulación, siendo parte del ciclo de una política pública, presenta el mismo carácter dinámico e iterativo descrito por Molina. En el caso de la gestión educativa descentralizada, fue necesario analizar todo el periodo para poder identificar los enfoques, las apuestas, las medidas, las transformaciones y los énfasis que cada gestión ministerial propuso.

En la misma dirección, se puede entender en parte por qué Alza (2014) afirma que la formulación es un subproceso del proceso de agendación. Al respecto se pueden colocar tres constataciones. Una es que una ventana de oportunidad se genera cuando convergen tres flujos de información. Uno de ellos es el de las soluciones. Es decir, sin una idea previa de cómo se podría resolver el problema de la gestión educativa no habría sido posible generar la ventana de oportunidad para la gestión educativa

descentralizada y tampoco habría sido posible su agendación y posterior conversión en política educativa. La segunda constatación es que las prácticas y estrategias utilizadas por las comunidades de política para posicionar sus soluciones preferidas fueron las mismas que aquellas que utilizaron para promover la agendación de la gestión educativa descentralizada, aunque pueden cambiar de énfasis. La estrategia de anticipación interna fue usada con mayor intensidad en el periodo de gestión de Jaime Saavedra. Para la sociedad civil, fue el periodo en que el ministerio tomaba muchas decisiones sin mayor diálogo con sus representantes o con las autoridades de los gobiernos regionales. La tercera, más cercana al enfoque de Molina (2002b), es que las políticas públicas tienen una mayor concreción en las medidas y es desde ellas que la sociedad tiene una aproximación a las soluciones que se implementarán para resolver los problemas que las aquejan. Estos rasgos del proceso hacen más complejo separar formulación de agendación.

Adicionalmente, hemos podido constatar otras prácticas mejor vinculadas con la formulación desde la perspectiva de las comunidades de políticas. Una de ellas es la colocación de cuadros político – técnicos en los equipos ministeriales más abiertos a implementar sus propuestas. Ello ocurrió tanto en el periodo de la Ministra Salas – profesionales del Consejo Nacional de Educación y de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa y de las organizaciones que la conformaron ocuparon cargos en la línea media del ministerio – como en el del ministro Saavedra – se rodeó de una tecnocracia experimentada en gestión pública y en procesos de modernización del Estado -. Esta práctica contribuyó a que se desarrolle la estrategia que Alza, siguiendo a Subirats, reconoce como anticipación interna. En cada caso, sus cuadros profesionales contribuyeron con la implementación de las medidas que las gestiones ministeriales adoptaron para implementar sus políticas. Ello explicaría por qué los especialistas consultados atribuyen a las gestiones ministeriales la creación y el desarrollo de las políticas.

Ello refrenda, además, lo que Do Phu Hai denomina relación mutua entre las comunidades de política y las instituciones públicas, pero con el matiz que estas comunidades al igual que los actores estatales fueron muy activos en el proceso

político, sobre todo cuando se convierten en otro actor estatal o pueden ubicarse muy cerca del espacio de toma de decisiones. La descripción sobre el rol jugado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ayudaría a sustentar esta constatación.

Do Phu Hai sostuvo que la formulación es el trabajo de las comunidades y redes de políticas. Desde el análisis de la formulación de la gestión educativa descentralizada se pudo constatar que estas comunidades de política existieron e hicieron esfuerzos importantes por elaborar y posicionar medidas para impulsar la política de gestión educativa descentralizada y, después, modernizarla, pero con un patrón diferenciado del proceso de agendación.

En la etapa de formulación, el escenario de la incidencia fue, principalmente, el Ministerio de Educación. A diferencia de la etapa de agendación, la incidencia dejó de ser una actividad colectiva o cooperativa y pasó a ser una actividad casi individual. Es decir, de cada actor aprovechando sus ventajas comparativas trataron de influir en el ministerio. Tres fuerzas promovieron este rasgo del proceso. Una de ellas fue que algunos componentes de estas comunidades tuvieron mayores posibilidades de incidir por una mayor cercanía al espacio de toma de decisiones – el ejemplo lo provee la ANGR a lo largo de todo el periodo-. Otra fue que las gestiones ministeriales se fortalecieron y la articulación con las comunidades de políticas que las sostenían dejaron de tener el peso que tenían antes. Otra fue la transformación de las propias comunidades de política, porque las organizaciones que las conformaban dejaron de existir o modificaron sus políticas y objetivos, mermando su capacidad de incidencia, incluso desde el rol atribuido por Do Phu Hai: “la motivación, participación y la generación de una retórica argumentativa”. Esta constatación sobre todo permite afirmar que la demanda de más y mejor gestión descentralizada se fue debilitando, pero, sobre todo, que lo que ocurre con las comunidades de política a lo largo del ciclo de las políticas debe convertirse en una variable explicativa del proceso.

La reducción del espacio para las comunidades de política que sostenían la gestión educativa descentralizada, por condiciones internas y por cambios en el contexto institucional, promovieron que el Ministerio de Educación se convierta en el diseñador

y reformulador de la política de gestión educativa. Ello ayudaría a explicar por qué la dimensión descentralizadora de ésta quedó subordinada por la modernización hacia finales del periodo de análisis. Asimismo, apoyándonos en la tesis de Rivera (2013) y el concepto de inacciones incluido en la definición de política pública de Velásquez (2009), por qué la inacción de la gestión de Saavedra sobre la construcción de la arquitectura institucional de la gestión educativa descentralizada, iniciada por la ministra Salas. Siguiendo a Rivera esta anticipación interna centrada en la modernización y en la inacción sobre el componente descentralizador se puede explicar por la dilación en la toma de decisiones – p.e. la aprobación de la Matriz de Gestión Descentralizada y su posterior implementación-, la crítica a los gobiernos sub nacionales, el restablecimiento de una relación básicamente bilateral con los autoridades regionales y a una capacidad argumentativa poderosa sobre su capacidad de reforma y logro. A ello tendríamos que sumar que, en el frente interno, alejó a la Dirección General de Gestión Descentralizada del núcleo central de toma de decisiones – la Alta Dirección - (Muller, 2000).

Respecto al papel desempeñado por los actores de gobierno, una primera constatación es que estos, a diferencia de las comunidades de política, que se centran en un objetivo específico, como la gestión educativa descentralizada o la modernización de ésta, tratan de responder sobre el conjunto de prioridades de política que han establecido para su mandato. Ello marca la manera como interactúan con las diversas comunidades de política que buscan incidir en sus decisiones. Interviene, además, en la manera como incorporan los enfoques, la argumentación y las medidas que les proponen estas comunidades. Toman aquello que converge mejor con sus objetivos más estratégicos y colocan al margen aquello que no contribuye con ellos. Por ello, por más incidencia, recursos y esfuerzos que pongan las comunidades de política, es posible que las medidas de su preferencia no sean incorporadas al repertorio de intervenciones de un ministerio o instancia de gobierno. Este rasgo del rol puede explicar las acciones e inacciones de los actores de gobierno o las decisiones de resignificación de los procesos en marcha que hemos visto en este capítulo.

Otro comportamiento de los actores estatales, probablemente, muy propio de las gestiones ministeriales analizadas ha sido el esfuerzo por alinear al conjunto de los servidores públicos de sus organizaciones a sus objetivos y estrategias. En parte usando el mecanismo de constituir equipos con profesionales con una perspectiva afín a sus propósitos, en parte haciendo esfuerzos de sensibilización y motivación y en parte usando mecanismos coercitivos. La idea era debilitar las resistencias internas. Con los gobiernos regionales utilizaron mecanismos institucionales como los pactos, espacios de articulación y negociación bilateral, en un caso sobre un marco de políticas prioritarias y en otro sobre un marco de relación bilateral. También, en un caso con una percepción de mayor convicción de que los gobiernos regionales pueden jugar desempeñar mayores compromisos con la gestión de las políticas educativas en su territorio y, en otro, con una mayor desconfianza sobre sus capacidades e intereses.

Finalmente, es necesario considerar la idea de Muller acerca de que hay un amplio margen para que la política influya sobre la decisión final de un equipo ministerial. Ello tiene que ver, desde la perspectiva de la tesis, con la adopción del enfoque modernizador en el Ministerio de Educación. Como se explicó en el capítulo sobre la agenda la apreciación sobre la descentralización se modificó en el escenario como resultado de los casos de corrupción identificados en algunos gobiernos regionales. También porque la Presidencia del Consejo de Ministros, ente rector, logró la aprobación de la política de modernización del Estado. A ello debe sumarse que el movimiento modernizador dentro del propio Ministerio de Educación, apoyado por la ministra Salas dejó un conjunto de condiciones favorables para su adopción. Así, fuerzas internas y externas y sus respectivos apoyos, incluidos los internacionales – como el Banco Mundial -, favorecieron su incorporación como uno de los pilares de la Educación. Es decir, en la agenda y formulación no solamente influyen los procesos de construcción de políticas públicas, sino que hay procesos políticos de país que subyacen a estos procesos que tienen peso en la toma de decisiones sobre las medidas que los ministerios van a adoptar e implementar (Stein et al, 2006).

CAPÍTULO 4

Construcción de capacidades en la agenda y formulación de la política de gestión educativa descentralizada entre el 2011 - 2016

La Presidencia del Consejo de Ministros (2016b) afirma que las capacidades institucionales son una condición que hace posible la gestión descentralizada, porque forjan la institucionalidad necesaria para que cada nivel de gobierno pueda actuar de manera articulada en una lógica de Estado Unitario y Descentralizado. Las define como un conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que de acuerdo a sus roles les permita satisfacer de manera oportuna y adecuada las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios, en forma alineada con los objetivos, metas e indicadores de las políticas nacionales. Este nuevo enfoque trasciende las capacidades personales y profesionales de los servidores públicos para incorporar a la participación de la sociedad civil, el uso de las tecnologías de la información y comunicación y el desarrollo de espacios de articulación intergubernamental. Estas capacidades a su vez permitirán superar la débil alineación entre políticas nacionales, sectoriales y las regionales y locales, afianzar los roles de cada nivel de gobierno en la gestión descentralizada de los servicios públicos y reducir la rotación de funcionarios a nivel regional y local (2016b:16-19).

Para los objetivos de esta tesis, el interés se centra solamente en una de las dimensiones de estas capacidades, la de los servidores públicos, como una condición básica para avanzar en la gestión educativa descentralizada y en la mejora de la provisión de los servicios educativos en todo el territorio nacional. En ese sentido, en la elaboración del capítulo, utilizaremos el concepto de desarrollo de capacidades que maneja el propio Ministerio de Educación en sus Planes de Desarrollo de las Personas:

[...] proceso mediante el cual las personas y organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen aquellas competencias requeridas para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. Si las capacidades representan los aspectos a fortalecer y lograr, el desarrollo de capacidades constituye el camino para alcanzar tales medios (MINEDU 2015g:6).

Desde la perspectiva de la tesis, el camino para el desarrollo de las capacidades en el sector educación debió corresponder al desarrollo de una política pública, construida con la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretarías de Descentralización y Modernización), la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y otros actores involucrados en el campo correspondiente. Pero como ello, formalmente, no existe, lo que se va a presentar en este capítulo son iniciativas de fortalecimiento de capacidades, principalmente, concentradas en los gobiernos regionales (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local). Ello, porque al ser el Ministerio de Educación el ente rector de la política de gestión educativa descentralizada, interesa saber de qué manera promovió las capacidades de gestión de las instancias descentralizadas para mejorar la gestión de las políticas educativas en sus territorios.

La hipótesis a comprobar o refutar en este capítulo es que El MINEDU, como ente rector y formulador de las políticas educativas nacionales, priorizó durante el periodo 2011 - 2016 el fortalecimiento de las capacidades de sus servidores públicos, pero no el de los gobiernos regionales, para ejercer los roles y funciones que le corresponde. En la base de esta situación se encuentra un Estado distante, que no interviene en áreas de interés público que no forman parte de sus políticas preferentes. El desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales sería una de estas áreas.

4.1 El fortalecimiento de capacidades en el periodo 2011 - 2013

Walter Herz, sobre la base de su estudio sobre sistemas nacionales de desarrollo de capacidades humanas en Perú, incluido el documento Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público en Bolivia, Ecuador y Perú,

elaborado por GIZ (2013), llegó, desde un enfoque de descentralización, a las siguientes conclusiones:

[E/] Perú no cuenta con un sistema de desarrollo de capacidades que garantice el ejercicio de una gestión pública eficiente, descentralista y democrática; los últimos cinco años han mostrado un sinnúmero de iniciativas de desarrollo de capacidades [...] [pero] la falta de planes con una visión clara [...] no ha permitido un mejor aprovechamiento de todos esos recursos invertidos, no ha optimizado esfuerzos, no ha construido suficientes sinergias, en un contexto complejo de rotación permanente de personal y de escaso interés y voluntad política de las autoridades; el país carece de un diagnóstico sistémico que permita conocer la realidad del sector público [...]; persiste la falta de claridad en torno a las competencias y roles de los diversos ámbitos de gobierno [...] falta una mayor definición de la rectoría del desarrollo de capacidades relacionadas con las competencias y funciones que corresponde a los diversos ámbitos de gobierno, además de garantizar los recursos financieros para su cumplimiento o desempeño; existe un rápido incremento de ofertas universitarias para la formación sobre temas relacionados con la gestión pública; el proceso de descentralización, a pesar de sus retrasos y dificultades, ha creado una nueva institucionalidad [...] que debe ser aprovechada para propiciar nuevas iniciativas de desarrollo de capacidades que tienen como añadido el enfoque de desarrollo territorial.

Se propone este contexto para comprender el gran desafío que supone el proceso de desarrollo de capacidades en un sector como el de Educación, pero, sobre todo, para comprender que cualquier iniciativa sectorial, tendrá como limitante el contexto institucional descrito y, en consecuencia, podrá realizarlo solamente en el margen de acción que le quede.

En el periodo de gestión de la ministra Patricia Salas, tal como lo describe la sistematización del Ministerio de Educación – FORGE - GRADE (2016), sobre el proceso de capacitación en el sector, en el marco más amplio descrito en los párrafos anteriores, la tarea del fortalecimiento de capacidades, concebida como condición necesaria para poner en marcha las políticas educativas priorizadas en el PESEM 2012 – 2016, fue más interna del Ministerio de Educación y convergente con las ideas precursoras de la modernización del Estado. Adicionalmente, la sistematización caracterizó al periodo con la expresión “retomando el timón”, para destacar que fue

necesario superar una serie de debilidades que se venían arrastrando en la gestión de la capacitación del personal del ministerio (MINEDU – FORGE – GRADE, 2016:18-20).

Decimos que el marco de referencia fue, desde el inicio, la modernización porque a la Unidad de Capacitación en Gestión, de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación, del Viceministerio de Gestión Institucional, le correspondió la tarea de diseñar la capacitación de los servidores públicos del sector Educación. Tal como se explicó en el capítulo anterior, esta Oficina, durante el periodo de gestión de Patricia Salas, promovió la adopción del enfoque y herramientas de la modernización del Estado para el sector Educación. De acuerdo a Vegas, propugnaba, particularmente, la “adopción de la gestión por procesos y cadenas de valor”, para lograr mejores niveles de eficacia y eficiencia en el logro de resultados y mejorar la calidad de la provisión del servicio educativo (Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica – MINEDU, Entrevista 6). Con relación a las capacidades de los servidores del sistema educativo, esta oficina proponía:

[...] formar masas críticas de servidores públicos del Ministerio de Educación para la gerencia pública y la conducción de la gestión de las políticas educativas desde el modelo rector del gobierno nacional, basados en perfiles para el puesto. Estos servidores serán los encargados de sostener e impulsar las políticas y procesos claves de la gestión del sector. A su vez participarán de sistema de formación y evaluación de su desempeño para lograr la construcción de una carrera de servicio civil en educación (MINEDU, 2013b:40).

Con relación a la capacitación de los funcionarios y servidores del sector, utilizó el marco promotor del desarrollo de capacidades de Servir. Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1) destacó este marco para señalar que sirvió al ministerio para institucionalizar procesos de fortalecimiento de capacidades que hicieran posible el desarrollo de los objetivos de la política educativa. Esta especialista explicó su argumento de la siguiente manera:

[...] ayudó que en ese proceso el país también ya venía construyendo a través de SERVIR una lógica más clara de fortalecimiento de capacidades y de perfiles para los servidores públicos en distintos sectores y niveles de gobierno y creo que SERVIR a diferencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, sí tuvo un rol

importante en brindar herramientas claras de hacia dónde se pensaba que debía ir la función pública, el funcionariado público y los perfiles que debían tener y creo que eso sí ayudó mucho a que el Ministerio de Educación en una primera etapa, pudiera ir construyendo estos procesos de fortalecimiento de capacidades más formales, procesos formativos.

Con este marco, la Unidad de Capacitación en Gestión formuló el Plan de Desarrollo de las Personas Quinquenal y Anualizados, los cuales “fueron asumidos como una oportunidad de elaborar una efectiva herramienta de gestión para el desarrollo de capacidades de los servidores del Minedu” (MINEDU – FORGE - GRADE, 2016:18). En los primeros planes de desarrollo de las personas, enfatizó que su tarea abarcaba a los gobiernos regionales, pero que era necesario priorizar las capacidades de los servidores públicos del propio ministerio:

[...] formar equipos de gestores de nuevas políticas educativas a nivel nacional y regional. Para ello, se reconoce importante impulsar procesos de desarrollo de capacidades que permitan a su personal un mayor conocimiento y compromiso con los objetivos de cambio del sistema educativo, así como una actualización y especialización permanente sobre enfoques y herramientas que posibiliten una gestión educativa eficaz y eficiente.

[...] se han priorizado acciones de capacitación que buscan desarrollar en el conjunto de servidores públicos del Ministerio de Educación, disposición para aportar al mejor cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. Asimismo, se orientan a fortalecer las competencias gerenciales de los equipos directivos y los conocimientos específicos requeridos por los cuadros profesionales, técnicos y administrativos para la implementación de los procesos claves de gestión educativa” (2012d:17).

Para Fernando Bolaños el sentido del desarrollo de las personas, sobre todo de las primeras iniciativas, se concentró en la generación de una nueva moral o espíritu en los trabajadores del Ministerio de Educación. Para las autoridades educativas de ese momento, las personas formaban parte del cambio. Por ello sostuvieron mensajes del tipo “queremos hacerlo contigo”, “ética y transparencia”, “mejorar condiciones de trabajo” y generar “equipos un poquito más orgullosos del trabajo que hacían”. En esta perspectiva la formación de las personas no se orientó solamente al fortalecer capacidades técnicas o promover la adquisición de otras nuevas, sino también a la valoración de su contribución al desarrollo de las políticas educativas y al logro de los

resultados esperados (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

Desde una mirada externa al ministerio, Gisele Cuglievan expresó que en el periodo 2011 -2013

[...]hubo una clara intención de institucionalizar los procesos de fortalecimiento de capacidades que antes no interesaban, que no estaban tan claros [...] y de dotarlos de mayor sentido, en términos de los objetivos que se buscaban con la política educativa, con los enfoques de interculturalidad, de equidad, de género, [...] (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

“Retomar el timón” para la gestión de Patricia Salas implicó, también, superar la escasa información sobre los resultados de las capacitaciones previas, la ausencia de instrumentos para identificar necesidades de capacitación, la insuficiente elaboración de lineamientos para el desarrollo de capacidades y un marco conceptual adecuado que le de orientación. Para superar estos déficits y desarrollar las condiciones para gestionar el fortalecimiento de capacidades fueron necesarios tres factores importantes. Uno de ellos, la voluntad política de la Alta Dirección del Ministerio de Educación para sostener a la capacitación como una estrategia eficaz para emprender los cambios y gestionar las políticas educativas, impulsar la elaboración de planes de desarrollo de las personas y contar con la participación activa de las autoridades en el desarrollo de los primeros programas y cursos dictados. Otro fue el incremento de la inversión en capacitación, de 250 mil soles, en 2011, a 2 millones y medio, en 2012, que permitió lograr una meta de 1759 servidores públicos capacitados. Otro fue la regulación de los procedimientos de tramitación de solicitudes, ejecución, seguimiento y evaluación de la capacitación del personal al interior del Minedu (MINEDU – FORGE – GRADE, 2016:17-19).

Con estas nuevas condiciones el Ministerio de Educación avanzó en la elaboración de instrumentos que orientaban y promovían el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y servidores públicos del sector educación, pero estos

desafiaron las débiles capacidades institucionales de implementación de los gobiernos regionales.

Entre el 2012 y 2014, el Ministerio de Educación elaboró los lineamientos de política sectorial para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, el marco del buen desempeño del servidor público y guías metodológicas para producir diagnósticos y planes quinquenales y anualizados de desarrollo de las personas, en el marco de la Ley del Servicio Civil, las prioridades de política educativa, la gestión educativa descentralizada, y el enfoque ciudadano o de resultados. Estos instrumentos establecieron que al Ministerio de Educación le correspondía establecer una estrategia integrada en acuerdo y coordinación con los gobiernos regionales y locales y brindar a estos asistencia técnica en el ejercicio de sus roles, y a los gobiernos regionales, formular los planes sobre la base del diagnóstico de competencias de sus servidores públicos y asegurar el financiamiento, la implementación de las acciones programadas y la evaluación del efecto e impacto sobre los desempeños de sus funcionarios públicos.

Si bien los roles indicados fueron compatibles con las funciones de los gobiernos regionales, a través de sus gerencias o direcciones regionales de educación, sus posibilidades de realización excedieron las capacidades y condiciones de las áreas administrativas encargadas del manejo del personal por diversas razones. Entre ellas: escaso personal, elevada carga administrativa, prioridad en la gestión de los contratos de docentes y el manejo de las acciones de personal, débiles capacidades para gestionar procesos formativos y escasez de recursos para el desarrollo de capacidades (Vargas et al, 2016:61).

4.2 El fortalecimiento de capacidades de las DRE y UGEL en el periodo 2014 - 2016

Para explicar el complejo tema del desarrollo de capacidades profesionales y personales de los servidores públicos, en el periodo 2014 – 2016, es necesario explicar primero que el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU aprobó un nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. El primer considerando de este decreto señaló al proceso de modernización como marco de referencia:

Que, mediante la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se declaró al Estado Peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, estableciendo acciones, criterios, obligaciones y mecanismos para llevar a cabo dicho proceso; el mismo que tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del

aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. (MINEDU, 2015g)

En el campo del desarrollo de capacidades, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación asignó la función del desarrollo de las personas del Ministerio de Educación a la Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación y, el de las DRE y UGEL de los gobiernos regionales, a la Dirección de Formación y Capacitación - DIFOCA, de la Dirección General de Gestión Descentralizada - DIGEGED. Es decir, mientras en el Ministerio de Educación, el desarrollo de capacidades se instalaba en el área de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, para las regiones se responsabilizaba a una dirección de línea de una dirección general responsable del proceso de descentralización de la gestión educativa.

Como se ha mencionado anteriormente, la experiencia en gestión de la capacitación sistematizada en el presente documento fue implementada, en un primer momento, por la ex Unidad de Capacitación en Gestión (UCG), de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE), instancia encargada de gestionar la capacitación como uno de los componentes estratégicos del desarrollo de capacidades en los servidores públicos del sector [...]

En el nuevo ROF, la línea de acción de desarrollo de capacidades y la capacitación a los servidores del sector fue dividida en dos instancias. Por un lado, la OGDC, inserta en la Oficina de Recursos Humanos, que centra su accionar en los servidores del Minedu y, por ende, en la gestión del PDP del Minedu; y por otro lado, la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades (DIFOCA), perteneciente a la Dirección General de Gestión Descentralizada, que se encarga de fortalecer las capacidades de gestión en los órganos descentralizados de las DRE y UGEL (MINEDU – FORGE – GRADE, 2016:13-14).

4.2.1 Información para sustentar una estrategia de fortalecimiento de capacidades

Para la gestión de recursos humanos y desarrollo de capacidades en las DRE y UGEL la DIFOCA, se propuso “introducir prácticas para la gestión en control logístico, distribución de materiales y asistencia docente”; “implementar sistemas de atención de trámites y modelos de gestión que respondan al territorio en DRE y UGEL”; “incrementar y cualificar el personal pedagógico y administrativo de las UGEL”; “mejorar condiciones mínimas de infraestructura, acceso a internet y red de las DRE y

UGEL”; “mejorar la gestión entre niveles de gobierno y sus instancias”. De esta manera contribuiría a que los estudiantes reciban “el mínimo número de horas lectivas con presencia de un docente y con material” educativo completo (MINEDU, 2017:4). Ello a su vez contribuiría a que los estudiantes mejoren sus aprendizajes, el gran resultado del sistema educativo para la Educación Básica Regular.

Para enfrentar este menú ambicioso, la DIFOCA tuvo, primero, que generar evidencias que sustenten sus propuestas de intervención. Las preguntas que orientaron esta iniciativa fueron “¿Cuál es el número de personas que laboran en las UGEL?”, “¿Qué características” presentaban?, “¿Cómo se distribuye el personal en las áreas de gestión de la UGEL?” y “¿Cuál es su nivel remunerativo y el régimen laboral al que pertenecen?” (MINEDU, 2017:6). Para responderlas realizó un censo del personal que laboraba en las sedes administrativas de DRE y UGEL. La información del censo permitió constatar que en las DRE y UGEL laboraban 13,838 servidores públicos. También, hizo un mapeo de puestos y determinó qué puestos estaban cubiertos en cada una de las UGEL, ejecutoras u operativas, y cuál era la brecha de puestos que faltaba cubrir. Adicionalmente, elaboró un diagnóstico de conocimientos sobre la base de 1757 servidores públicos que ocupaban 10 de los 13 puestos mapeados y que intervenían en la cadena de la provisión de materiales educativos, contratación de docentes, y monitoreo y acompañamiento a las instituciones educativas (MINEDU, 2017:11).

4.2.2 Iniciativas centradas en ampliar y fortalecer a los equipos de las DRE y UGEL

Desde un enfoque de gestión de recursos humanos, la DIGEGED – DIFOCA implementó un conjunto de estrategias para el fortalecimiento de las capacidades de las DRE y UGEL, con un énfasis especial en las UGEL. Entre ellas se pueden citar el concurso de directores de UGEL y directores de las áreas de gestión pedagógica de las DRE y UGEL, y la contratación de especialistas para las UGEL. Más específicamente, en el desarrollo de capacidades, la formación de equipos directivos de las DRE y UGEL, en coordinación con SERVIR y la Escuela Nacional de Administración Pública (Darío Ugarte, ex director de Educación Secundaria – DIGEBR – MINEDU y Hugo Reynaga, ex director de la

Dirección de Formación y Capacitación – DIGEGED - MINEDU, Entrevista 3; y Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada - MINEDU, Entrevista 9).

La Resolución Viceministerial Nro 072 – 2015 – MINEDU aprobó la norma técnica que reguló los Concursos Públicos de Acceso a Cargos Directivos de Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación, en el marco de la Carrera Pública Magisterial de la Ley de Reforma Magisterial. Esta resolución tuvo como finalidad “Garantizar, mediante concurso público, el acceso a los cargos de Director de Unidad de Gestión Educativa Local, Director de Gestión Pedagógica de Dirección Regional de Educación y Jefe de Gestión Pedagógica de Unidad de Gestión Educativa Local...” (Sección Finalidad). Sus objetivos fueron “Establecer criterios técnicos y procedimientos para la organización, implementación y ejecución de los concursos públicos...”; “Cautelar el desarrollo de un proceso de selección ... que asegure transparencia e igualdad de condiciones a los postulantes...”; y “Fortalecer y mejorar la dirección de las Unidades de Gestión Educativa Local y de las Direcciones Regionales de Educación a través de la designación en cargos directivos a aquellos profesores de la Carrera Magisterial...” (Sección de Objetivos).

Tres años se estableció como el periodo de contratación de estos cuadros profesionales. Con ello se buscaba avanzar en la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, ocupar puestos estratégicos del sistema educativo en base al mérito, reducir la alta rotación de funcionarios y la consecuente pérdida de capital organizacional y darle estabilidad a la implementación de las políticas educativas.

La segunda iniciativa fue la contratación de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional para las Unidades de Gestión Educativa Local. Desde el 2015, esta contratación se realiza anualmente y es oficializada mediante una resolución viceministerial. Su implementación se inició en el 2015, con la Resolución Viceministerial Nro 034 – 2015 – MINEDU. En esta única oportunidad se incluyeron a los especialistas del área pedagógica de las UGEL. El tercer Considerando de esta norma se fundamenta que la Dirección General de Gestión Descentralizada es el

órgano responsable de

[...] promover una gestión descentralizada orientada a la prestación de servicios educativos de calidad a través de la articulación y fortalecimiento de las relaciones con los diferentes niveles de gobierno, la mejora continua del desempeño de las Direcciones Regionales de Educación, o las que haga sus veces, y las Unidades de Gestión Educativa Local; y el fortalecimiento de las capacidades del personal de estas instancias; [...] (Sección de Considerandos, el subrayado es nuestro).

Asimismo, sostiene, en el cuarto Considerando que la Dirección de Formación y Capacitación, de la Dirección General de Gestión Descentralizada, sustenta la contratación de estos especialistas “con la finalidad de coadyuvar a que dichas instancias puedan contar con el personal idóneo para fortalecer su gestión; así como brindar los perfiles, requisitos y funciones del referido personal” (Sección de Considerandos).

La norma, además de brindar las orientaciones para el proceso de contratación en base al Decreto Legislativo 1057, que regula el Régimen Especial CAS, ofrece un orden de prelación de los puestos a contratar, comenzando con los cargos de especialistas pedagógicos y, luego, especialistas para la gestión administrativa e institucional. También atribuye a las UGEL o DRE la responsabilidad de la contratación. Aunque no lo especifica, especulamos que las UGEL Ejecutoras, es decir con área administrativa, se harían responsables de sus contratos y, las DRE, de los contratos de las UGEL Operativas o que no administran recursos. Asimismo, indica cuántos puestos pedagógicos y administrativos se contratarían para cada UGEL. Adicionalmente, brinda información sobre el perfil del puesto, características del puesto o cargo a contratar y las condiciones esenciales del contrato. Respecto a esto último, es necesario señalar que el periodo de este primer contrato se estableció entre junio y diciembre del 2015.

Posteriormente, la Resolución Viceministerial Nro 099 – 2015 – MINEDU orientó la selección y contratación de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las Unidades de Gestión Educativa Local, bajo el régimen especial CAS para el año 2016. Esta norma con relación a la anterior presentó algunas

modificaciones importantes: i) incluyó en los objetivos la mejora de la calidad del servicio de las UGEL mediante la contratación de especialistas con el perfil requerido para el puesto convocado; ii) estableció como fecha de inicio del proceso de selección de especialistas al mes de enero del 2016, ello implicaba que las UGEL contarían con el personal, en el peor de los casos por 11 meses y no por 06 meses como sucedió en el 2015; iii) especificó la contratación de 01 especialista en Recursos Humanos – Modernización – Escalafón, “para modernizar la gestión y contar con un sistema actualizado de escalafón, articulado e integrado a otros sistemas y aplicativos, que permita una adecuada toma de decisiones en los diferentes sub sistemas de la gestión de recursos humanos” (Consideración General 5.2.2); iv) distinguió los puestos de gestión institucional, gestión administrativa y asesoría jurídica a contratar por Unidad Ejecutora y Unidad Operativa; v) incorporó dispositivos de mayor control de la labor de los especialistas a contratar, como informes mensuales, evaluaciones mensuales, y el cumplimiento de sus funciones en la jurisdicción que corresponde a la sede de la UGEL; y, finalmente, vi) las disposiciones específicas presentan una información más desagregada y específica sobre cada una de las etapas del proceso de contratación, bajo el Régimen Especial CAS. La contratación de estos equipos continuó en el 2017 (Resolución Viceministerial Nro 136 – 2016 – MINEDU, del 16 de diciembre).

A diferencia de la contratación de los cargos directivos – descrita líneas arriba-, en este caso, no se aseguró la continuidad del personal contratado. Se fortalecieron las capacidades de la UGEL pero éstas se podrían perder si en el siguiente periodo fiscal no se renovaban los contratos de los profesionales con buen desempeño en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esta iniciativa constituyó un esfuerzo por dotar a las UGEL de recursos suficientes para los servicios de supervisión, monitoreo y acompañamiento administrativo e institucional de las IIEE, aspecto débil de su funcionamiento, según diversos diagnósticos sobre estas instancias de gestión educativa descentralizada. Específicamente, UNESCO (2017) identificó una desproporción entre el número de escuelas por atender y el número de especialistas con la capacidad profesional para llevar a cabo esta función.

Además, el Ministerio de Educación, en coordinación con Servir, dio un paso adicional

en el fortalecimiento de capacidades de las UGEL, publicando la norma técnica que permitiría a las DRE y UGEL avanzar en la elaboración de su Cuadro de Asignación de Personal Provisional (Resolución Viceministerial Nro 071 – 2016 – MINEDU, del 26 de mayo). Esta norma a diferencia de las anteriores tiene como marco la descentralización. Citando a la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nro 27789, uno de los considerandos de la norma señala:

[...] entre los objetivos de la descentralización, la unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuado relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal, así como la debida asignación de competencias para evitar duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios; [...]

Respecto a la política de recursos humanos, otro de los considerandos explica que para Servir, la orientación es la creación del Cuadro de Puestos de las entidades públicas como instrumento de gestión, que se aprobarían por el mismo Servir con opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, y reemplazaría en el futuro al Cuadro de Asignación de Personal y al Presupuesto Analítico de Personal. Pero como la aprobación del Cuadro de Puestos será progresivo (Directiva Nro 001 – 2014 – SERVIR/GPGSC), se deberán seguir las reglas básicas para la aprobación del Cuadro para la Asignación de Personal Provisional. En consecuencia, en el Ministerio de Educación, la DIFOCA propuso la aprobación de la norma técnica que oriente a los gobiernos regionales sobre el procedimientos para la elaboración de los CAP Provisionales (Resolución Vice Ministerial Nro 071 – 2016- MINEDU) con la finalidad de “fortalecer la capacidad operativa del recurso humano en el área pedagógica de las Unidades de Gestión Educativa Local, para contribuir a la mejora de los procesos pedagógicos y de gestión de las instituciones y programas de Educación Básica Regular”.

En las disposiciones generales, esta norma explica que para Servir,

Las entidades que cuentan con un CAP vigente pueden elaborar una propuesta de CAP Provisional en el que consideren un ajuste de hasta por un máximo de 5% del total de cargos aprobados por la entidad para el inicio del año fiscal [...].

Además, el reordenamiento de cargos en el CAP Provisional, [...]

En este sentido, la decisión del Minedu no representa solo un avance en el cumplimiento de las normas de recursos humanos propuestas por Servir, sino también un avance en términos de completar los equipos directivos y técnicos de las UGEL con un número mayor de especialistas. De acuerdo a la norma se estarían sumando 487 nuevos especialistas pedagógicos. De acuerdo a Ríos, ello implicó haber avanzado en completar por lo menos el 50% de los puestos de los Cuadros de Asignación de Personal que se requieren para sostener el funcionamiento con calidad de los servicios educativos (Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada - MINEDU, Entrevista 9).

4.2.3 Capacitación de los servidores públicos de las DRE y UGEL

La capacitación de servidores públicos ha sido otra estrategia de fortalecimiento de capacidades implementada por el Ministerio de Educación. Para sus servidores públicos, a través del Plan de Desarrollo de las Personas. Para la Dirección Regional de Educación de Lima y las UGEL del área metropolitana, a través de un proyecto de modernización de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana. Para las DRE y UGEL, a través de una estrategia denominada ProGestores, el PIP-GED Rural y el Proyecto Mejoramiento de la Gestión Educativa en los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Piura y San Martín (MINEDU, 2017a).

La estrategia de capacitación para las direcciones y gerencias regionales de educación y las UGEL, a través de la DIFOCA, se propuso desarrollar y fortalecer la gestión orientada al ciudadano, al logro de resultados con enfoque territorial. Ello supuso promover organizaciones cuya gestión descentralizada se base en procesos institucionales, se centre en el logro de aprendizajes, y cuya orientación sea la equidad, y la atención a la diversidad. En ese sentido, el paquete de servicios de ProGestores incluyó actividades como Programas de Alta Gerencia, Programas de Especialización, programas de inducción al puesto y cursos virtuales. La convicción de la DIFOCA era que estos servicios permitirían a los servidores públicos de las DRE y

UGEL adquirir las competencias para ser más eficaces y eficientes en la distribución de materiales educativos a las instituciones educativas, contratar y asegurar la asistencia del docente, mantener los locales escolares, brindar una mejor atención al usuario y monitorear y acompañar a las instituciones educativas de su ámbito (MINEDU, 2017a).

En este marco, en 2015, se realizaron diversas acciones de capacitación a nivel de DRE y UGEL. En el marco del Plan de Desarrollo de las Personas del Ministerio de Educación, el diseño e implementación del Módulo “Gestión Descentralizada de la Educación”, cuyos temas fueron el balance de la descentralización educativa y la gestión descentralizada de la educación y sus apuestas centrales. Participaron 1,117 servidores de 44 UGEL, de 24 gobiernos regionales (MINEDU 2016c:58).

Asimismo, en el marco de la línea de gestión moderna y descentralizada, se desarrolló el sub programa básico de formación en gestión, cuyo objetivo fue que los servidores de las UGEL conozcan y reflexionen sobre la caracterización de las UGEL, las apuestas de la gestión educativa descentralizada y los desafíos de la modernización de las UGEL, además de identificar herramientas para la construcción de una nueva cultura organizacional y la promoción de buenas prácticas en el marco de la política de modernización de la gestión educativa. Participaron 1876 servidores de 68 UGEL.

Igualmente, el Programa de Alta Gerencia, cuyo objetivo fue fortalecer las capacidades gerenciales de los directivos de las Direcciones Regionales de Educación a nivel nacional, a fin de que mejoren su desempeño de gestión para la consecución de las metas institucionales en el marco de la modernización y descentralización de la gestión educativa. Fue estructurado en tres módulos: marco político y estratégico de la gestión pública, gestión para el desarrollo institucional y soporte para una gestión educativa orientada a resultados. Participaron 61 directivos.

Adicionalmente se realizó el Programa de Especialización en Planeamiento, programación y ejecución presupuestal, desarrollado en el marco del Proyecto de Mejoramiento de la Gestión, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya finalidad fue consolidar en Huancavelica, Piura y San Martín modelos de gestión

territorial que respondan a la diversidad y garanticen el derecho a la Educación. Se estructuró en dos módulos: planeamiento estratégico y presupuesto. Participaron 38 servidores, entre planificadores y financistas, de 19 UGEL de las regiones priorizadas (MINEDU 2016c:58-59).

Para el año 2016, la DIFOCA previó la realización de las siguientes acciones de capacitación: i) programa de inducción para CAS de UGEL, dirigido a 1020 CAS; ii) Programa de Alta Gerencia (PAG I) para 60 directivos de DRE y GRE; iii) Programa de Alta Gerencia (PAG II) para 240 directores de UGEL y directores de gestión pedagógica de DRE (que ingresaron por concurso en el marco de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial); iv) programa de especialización en planificación y presupuesto, para 60 especialistas de UGEL; v) programa de especialización en desarrollo organizacional para 50 especialistas de UGEL; y vi) el curso de mapeo de puestos y elaboración de perfiles para 690 especialistas de UGEL (MINEDU 2016c:60).

Adicionalmente, desarrolló la plataforma virtual Haku Yachaq Regiones, que brinda soluciones tecnológicas a 26 DRE y 220 UGEL para mejorar la gestión de los servicios de las IIEE. Contribuye con la modernización de las DRE y UGEL en la medida que los asiste en la implementación de los principales procesos que éstas implementan para garantizar un servicio educativo de calidad – distribución de materiales, contratación de docentes y personal administrativo, mantenimiento de la infraestructura educativa, monitoreo a las instituciones educativas y la simplificación administrativa o atención al usuario -. En ese sentido les ayuda a la concreción de metas y objetivos; reduce costos y tiempos de asistencia técnica, coordinación intergubernamental y capacitación; atiende necesidades específicas de públicos diversos; y hace posible una cobertura de atención del 100% de las DRE y UGEL. Está organizado en 4 secciones, de acuerdo los servicios que brinda. En la sección de capacitación, ofrece cursos (inducción, especialización y diplomados) y conferencias y talleres; en asistencia técnica, atiende las demandas de las DRE y UGEL con relación a diversas funciones, como compromisos de desempeño, gestión de recursos humanos o simplificación administrativa, entre otros temas; en articula, brinda información básica sobre los mecanismos de articulación intergubernamental, la estrategia de coordinación regional del MINEDU,

buenas prácticas de gestión educativa y encuentros; y, finalmente, en data, brinda información estadística para la gestión educativa y sobre cumplimiento de metas (MINEDU, 2017b).

Entre los cursos virtuales implementados se encuentran Planificación Estratégica y Operativa, Gestión presupuestal, Gestión de la distribución de materiales educativos, Gestión de recursos humanos, Mantenimiento preventivo, Simplificación administrativa y atención al ciudadano, Sistema de monitoreo, Gestión de los sistemas de información, Contrataciones con el Estado. En 2016, entre octubre y diciembre, 1245 servidores públicos obtuvieron sus certificados de los cursos realizados, de acuerdo a su puesto y especialidad (MINEDU, 2017b).

4.2.4 La asistencia técnica como estrategia de fortalecimiento de capacidades

La asistencia técnica ha sido otra estrategia utilizada por el Ministerio de Educación para desarrollar capacidades específicas en los servidores públicos de las DRE y UGEL y como tal genera mayores controversias entre los especialistas consultados. En 2013, la definición del Ministerio de Educación de la asistencia técnica decía lo siguiente:

Proceso formativo que se da durante el ejercicio concreto de la gestión, que se produce a través del acompañamiento y la asesoría, con la cual se orienta y refuerza los desempeños de los equipos y de los servidores, vinculado siempre a la consecución de un producto específico y/o hitos establecidos. Para tal efecto, el Minedu ha creado equipos integrados de asistencia técnica a los gobiernos regionales en aspectos que tienen que ver con la mejora de los aprendizajes y el soporte administrativo – institucional para que esto suceda (MINEDU, 2013a:18).

Posteriormente, los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, Resolución de Secretaría General Nro 938 – 2015 – MINEDU, en la sección que corresponde a la implementación de la gestión educativa descentralizada, en la subsección que corresponde a la gestión y desarrollo de la política educativa (numeral 6.3.2), describen la asistencia técnica de la siguiente manera:

El Ministerio de Educación ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales y la organiza a través de una estrategia articulada que: a) responde diferenciadamente a las características de cada territorio y las condiciones operativas de cada DRE, o la que haga sus veces, y UGEL; b) conforma equipos territoriales especializados del Ministerio de Educación; c) emplea espacios intergubernamentales para gestionar y monitorear resultados; y, d) respeta tiempos y carga de trabajo de funcionarios y especialistas, teniendo en cuenta la opinión de los propios gobiernos regionales sobre sus necesidades, fechas y lugares de realización.

Por su parte, la DRE, o la que haga sus veces, en su condición de instancia especializada de los gobiernos regionales, puede brindar asistencia técnica complementaria a los funcionarios y servidores de las UGEL de su jurisdicción.

Con este marco, el Ministerio de Educación ha utilizado la asistencia técnica para fortalecer capacidades de los servidores públicos regionales, tanto en las dimensiones pedagógica, institucional y administrativa. Si bien su finalidad fue la mejora de la prestación del servicio educativo, sus objetivos inmediatos se vincularon más al manejo de procedimientos o procesos específicos, para que sirvan como medios para lograr la finalidad. En el campo pedagógico ha sido reconocida la asistencia técnica del Ministerio de Educación a equipos pedagógicos regionales para acompañar a docentes en las escuelas e implementen estrategias pedagógicas vinculadas con la mejora de los aprendizajes.

Asimismo, en el campo administrativo, las DRE y UGEL recibieron asistencia técnica del Ministerio de Educación para la implementación de los Compromisos de Desempeño que promovieron mejoras en la generación de condiciones de educabilidad en las instituciones educativas. Los funcionarios fortalecieron sus capacidades para manejar los procesos administrativos que subyacen a estas condiciones.

En la dimensión institucional, en el campo de los recursos humanos, también implementó acciones de asistencia técnica, para que las DRE puedan elaborar sus Planes de Desarrollo de las Personas en base a los lineamientos y guías de Servir. Así, el desarrollo de capacidades de gestión educativa también fue objeto de asistencia técnica. Al respecto, Carlos Nino Silva Flores, actual director de la Oficina de Gestión y Desarrollo y la Capacitación, en el Seminario Taller “Gestión estratégica de la

capacitación en el sector educación”, organizado por FORGE – GRADE, sobre la gestión de la capacitación en el sector Educación, presentó la experiencia de asistencia técnica del Ministerio de Educación a cinco regiones del país, Ucayali, Moquegua, San Martín, Huancavelica y Piura (MINEDU 2015d).

Explicó que el marco de referencia de la asistencia técnica desde la Unidad de Capacitación en Gestión – de la ex Oficina de Asesoría y Apoyo a la Educación- a las DRE y UGEL para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas comprendió el Marco de Buen Desempeño para Servidores Públicos, el Plan de Desarrollo de las Personas del Ministerio de Educación, la oferta de formación básica y especializada en gestión a servidores de las DRE y UGEL y los lineamientos para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y el modelo de gestión de la capacitación. La mayor parte de estas herramientas iniciaron su elaboración en la etapa de “retomar el timón”, presentada líneas arriba.

Asimismo, describió la ruta de asistencia técnica. Ésta consideró 05 momentos o etapas. Una, de generación de condiciones técnico políticas, de la cual uno de sus productos más importantes fue la conformación de un equipo técnico regional liderado por un representante de la Gerencia de Desarrollo Social. Otra, de diagnóstico de necesidades de capacitación, en la que el quipo regional se apropiaba de la metodología, aplicaba los instrumentos de diagnóstico, procesaba la información y elaboraba la matriz de necesidades de capacitación. Otras dos, de elaboración de planes, del Plan de Desarrollo de las Personas Quinquenal y el Plan de Desarrollo de las Personas Anualizado, respectivamente. La etapa de elaboración del plan anualizado debió concluir con los proyectos de directiva de capacitación para los servidores de la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. Finalmente, la quinta y última etapa, de capacitación en gestión de la capacitación y el Registro de Servidores Públicos Capacitados (MINEDU 2015d).

Respecto de la experiencia, el especialista destacó algunas de dificultades que enfrenta el proceso de desarrollo de capacidades en las DRE y UGEL: i) los servidores públicos de estas instancias desconfían de los Planes de Desarrollo de las Personas, porque el

Diagnóstico de Necesidades de Capacitación remite a la evaluación de funcionarios y a una consecuente amenaza de despido; ii) los recursos presupuestales asignados al desarrollo de capacidades de los servidores públicos son escasos e insuficientes; iii) hay escasez de personal con el perfil profesional requerido en las DRE y UGEL para gestionar el desarrollo de capacidades; iv) “ausencia de registro de capacitaciones”; v) poca valoración de la capacitación como oportunidad para mejorar el desempeño laboral, sobre todo si no se da en un marco de desarrollo de la profesión de los servidores públicos del sector; ello a su vez hace que: vii) los directivos de las DRE y UGEL le asignen poca importancia al desarrollo de capacidades, y viii) la capacitación no sea percibida como prioridad (MINEDU 2015c). Las dificultades presentadas tiene el valor de ofrecer una aproximación a cómo se percibe el desafío de desarrollar las capacidades de los servidores públicos de educación en el territorio, aspectos que no están del todo considerados y atendidos en las herramientas de desarrollo de capacidades de los órganos rectores del proceso a nivel nacional. Al mismo tiempo es interesante notar que desde la asistencia técnica se hace una reflexión más amplia sobre lo que implica el desarrollo de capacidades regionales.

Los especialistas consultados expresan posiciones divergentes sobre la asistencia técnica que animan el debate. Por un lado, Fernando Bolaños la destacó como una estrategia “directa, especializada, que realmente ayuda a mejorar” la implementación de los procedimientos por parte de los técnicos de las UGEL, pero requiere como condición que “la gente permanezca”, lo que implica disminuir la rotación del personal. Asimismo señala que una de las debilidades de cualquier estrategia de desarrollo de capacidades, incluida la asistencia técnica, es la evaluación de sus impactos: “[...] lo que no hemos podido medir es realmente el impacto del proceso” (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

A diferencia de Bolaños, Estela González sostuvo que la asistencia técnica es acotada al protocolo o al proceso que se está tratando de implantar; pero aunque “eso no quita que no suponga un desarrollo de capacidad”, queda delimitada a sus objetivos específicos. En ese sentido, es insuficiente como proceso de formación de capacidades en el contexto de implementación de un nuevo enfoque de gestión educativa. “La

necesidad hace a la función” afirmó González, para referirse a que el modelo de la gestión educativa moderna y descentralizada requiere un enfoque y un diseño de formación de capacidades concordante y no solamente una estrategia acotada como la asistencia técnica (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF (Entrevista 1) reconoció acciones de desarrollo de capacidades y de asistencia técnica – ésta asociada a los Compromisos de Desempeño -, pero alertó sobre el contrasentido que supone que el Ministerio de Educación imponga una serie de tareas o actividades a las DRE y UGEL que impiden el ejercicio de las capacidades fortalecidas o desarrolladas.

[...] tú tienes la línea de tiempo de las acciones de fortalecimiento de capacidades y tienes la línea de tiempo de las medidas supuestamente para mejorar las capacidades de esas instancias, como los compromisos de desempeño [*los cuales van acompañados de asistencia técnica*], y muchas veces cuando uno entrevista o conversa con los actores de las regiones, ellos mismos alegan que los compromisos de desempeño y otras medidas terminan saturando completamente su tiempo y por lo tanto [...] al final lo que termina ocurriendo es que tú tienes un conjunto de medidas orientadas supuestamente a la modernización y a la mejora pero que no permiten que sus perfiles definidos florezcan en el sentido por el cual fueron planteados.

Finalmente, Vargas et al (2016:65-66) señalaron que la asistencia técnica del Ministerio de Educación debilitó la gestión descentralizada de la formación de los servidores públicos de las instancias descentralizadas del sector Educación, debido a que política nacional de fortalecimiento de capacidades regionales no previó que los gobiernos regionales provean asistencia técnica a sus órganos desconcentrados – UGEL - para mejorar su desempeño. Esta tarea solo la realizó el Ministerio de Educación en el territorio de las regiones y los proyectos de las agencias de cooperación y las ONG que recibieron su apoyo. Ello, a su vez, debilitaría el desarrollo de modelos de gestión pertinentes a los desafíos del desarrollo educativo y territorial de cada región.

Ante las limitadas capacidades y condiciones de los gobiernos regionales para realizar iniciativas de fortalecimiento de capacidades, en el marco de los lineamientos nacionales y el poco involucramiento del MINEDU en su promoción,

se corre el riesgo de que la asistencia técnica de esta entidad termine reemplazando a los gobiernos regionales en la tarea y estos pierdan la oportunidad de desarrollar competencias vinculadas al gobierno de la educación, a la identificación de procesos de gestión descentralizada orientados a resultados y al desarrollo territorial, a la contextualización de la gestión educativa necesaria para atender la diversidad y necesidades específicas de sus territorios, a la articulación intergubernamental vertical y horizontal que les permita incidir en la política nacional para hacerla más comprensiva y robusta, a la construcción de redes de desarrollo y fortalecimiento de capacidades con las universidades nacionales y regionales, organismos de cooperación, institutos superiores y colegios profesionales (p. 65).

4.2.5 La contribución de sociedad civil

Fernando Bolaños reconoció la contribución de ONG y agencias de la cooperación técnica internacional al desarrollo de capacidades de servidores públicos. Específicamente, destacó la asistencia técnica, entendida como el acompañamiento sistemático a los servidores públicos para la adquisición de procedimientos o procesos: “[...] mucho por ahí se hizo y eso no solamente desde un ministerio. Creo que resume lo que muchas de las agencias han hecho [...] y eso creo es, probablemente, el mayor aporte” (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

Asimismo, Gisele Cuglievan también destacó el esfuerzo realizado desde sociedad civil al desarrollo de capacidades, considerando en esta categoría, entre otras organizaciones, a las agencias de cooperación y sus organizaciones aliadas. Propuso a estas experiencias como una contribución a las iniciativas que posteriormente realizó el Ministerio de Educación en una perspectiva de gestión de recursos humanos, como los concursos de selección de directores de UGEL y DRE y de escuela, basados en la meritocracia, los programas de formación y la perspectiva de la modernización:

También creo que ayudaron las experiencias que desde la sociedad civil se tuvieron. Ahí creo que UNICEF, en el diplomado con la UARM, hizo una experiencia muy interesante que junto a otras experiencias han ido sentando bases para que hubiese una oferta formativa más específica en el tema, pero también más atenta a la diversidad de los actores educativos en las regiones, [...] luego siguieron los concursos, hace ya un par de años, para la selección de

directores de DRE y de UGEL y de otros cargos importantes y creo que eso marcó en la lógica de funcionamiento de instituciones o instancias de gestión [...] a la par que se fueron también consolidando con más claridad el rol de los directores de escuela, en esa lógica de fortalecer la autonomía escolar, [...] y todo este programa formativo que existe hoy de directores. Creo que esas son señales muy claras sí de la modernización pero sí también de una modernización que se basa en fortalecimiento de capacidades, no en todas las dimensiones que se requieren para una política de gestión educativa descentralizada, pero sí en muchas de esas dimensiones (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

El reporte de GIZ (2013), en una perspectiva amplia, reconoce, también, que se han desarrollado diversas iniciativas de desarrollo de capacidades desde diversos espacios (agencias de cooperación, ONG, universidades, proyectos y programas de desarrollo, entre otros), con inversiones de diversa magnitud y con mecanismos diversos (cursos, talleres, diplomados, maestrías, pasantías, asistencia técnica), orientadas a abordar los variados campos que comprende la gestión pública, entre ellas la priorización de políticas públicas y la planificación estratégica, la elaboración y gestión de proyectos de inversión pública, la implementación de políticas públicas, la gestión de programas presupuestales, la articulación vertical y horizontal, entre otros.

Particularmente, en Educación, los enfoques con los que trabajaron estas entidades incluyeron la atención al derecho a la educación, la equidad y el cierre de brechas, la mejora de los servicios públicos y la calidad de vida de los ciudadanos, la interculturalidad y la equidad de género. Su finalidad fue fortalecer una masa crítica regional que pudiera desempeñarse mejor en la institucionalidad de la descentralización e incidir en la gestión pública regional para mejorar la provisión de los servicios públicos. Algunas iniciativas importantes fueron la Red Nacional de Asistentes Técnicos en Presupuesto por Resultados, promovida por la MCLCP y otras organizaciones, entre ellas agencias de cooperación; los diplomados de planificación estratégica e implementación de políticas públicas que gestionó la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, en alianza con UNICEF y el apoyo de la cooperación canadiense; la formación de equipos regionales para evaluar la implementación de sus Proyectos Educativos Regionales, del Consejo Nacional de Educación; y, la asistencia técnica a los servidores públicos de gobiernos regionales, realizados por los proyectos

de UNICEF, SUMA, PRODES, en algunas regiones, para la mejora de los procesos de gestión educativa.

En todas estas experiencias, la formación estuvo dirigida a servidores públicos y representantes de sociedad civil. Ello sirvió para elaborar propuestas de mejora de la gestión educativa regional y local, difundir y actualizar información sobre los procesos nacionales que inciden en el accionar de los gobiernos regionales y locales, articular las perspectivas de sociedad civil con las de los servidores públicos y viceversa, y promover la reflexión sobre los modelos de gestión regionales y locales. Sin embargo, las conclusiones de GIZ pueden ser extendidas a estos esfuerzos. Sus limitaciones fueron su no acreditación – aunque no en todos los casos –; su débil articulación a otros procesos formativos públicos; su escasa información diagnóstica de base sobre capacidades requeridas, existentes y por formar o fortalecer; y la carencia de enfoques y estrategias de evaluación de los resultados obtenidos con los procesos formativos.

4.3 Oportunidades y condiciones para el fortalecimiento de capacidades en el sector educación

A pesar de las iniciativas realizadas por el Ministerio de Educación, sobre todo en los últimos años del periodo que se analiza, se constata un desigual avance en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades entre los servidores públicos del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales.

4.3.1 Oportunidades diferenciadas de fortalecimiento de capacidades

Gisele Cuglievan, desde una perspectiva de equidad, señaló que un análisis comparado de las brechas de capacidades debe hacerse tomando en consideración los roles que le corresponde cumplir a cada nivel de gobierno, en el marco de la gestión descentralizada. Es decir, si el Ministerio de Educación contó con las capacidades necesarias para cumplir con su rol rector de las políticas nacionales y sectoriales a su cargo, y los gobiernos regionales, las capacidades para cumplir con el rol rector de las políticas educativas regionales y la gestión de las instituciones educativas, y desde un

enfoque territorial, dado que los desafíos educativos de una región pueden diferir de los de otra.

Sí pero yo no sé si la entrada es comparando el nivel nacional con el nivel subnacional, yo no lo compararía así porque entonces uno podría decir que a nivel nacional también hay una gran brecha porque no se ha logrado entender que sólo con la modernización se va a lograr la mejora educativa, y no podríamos decir que hoy en día tenemos actores o gestores educativos en el Ministerio que sean capaces de implementar políticas para reducir brechas de calidad educativa. Entonces yo no compararía entre un nivel y otro, entiendo que se tiene que hacer así también, pero quizás más bien es la brecha en relación a los roles que nos toca cumplir (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Un análisis de esta naturaleza excede los propósitos de la tesis. A pesar del marco institucional y las definiciones operacionales para cada nivel de gobierno, en la práctica no ha habido claridad sobre los roles que le correspondía cumplir a cada nivel de gobierno y cuando estos lograron una mayor definición, casi al final del periodo de análisis, no estaban dadas las condiciones para que estos roles se cumplan efectivamente. Al Ministerio de Educación le correspondía un rol rector de las políticas, sin embargo cumplió un rol implementador a lo largo del periodo que se analiza, incluso de estrategias pedagógicas que se habían venido implementando descentralizadamente, como el acompañamiento pedagógico a docentes en sus instituciones educativas, sobre todo hacia el final del periodo, cuando la mejora de los resultados, medidos por pruebas nacionales e internacionales, se convirtió en un propósito muy importante de la gestión ministerial y, para ello, utilizó la estrategia de colocar equipos técnicos nacionales en las regiones. En el caso, de los gobiernos regionales, el análisis también es desafiante porque depende de qué rol les reconoce el ministerio y ello depende del enfoque de gestión que trae el ministro de turno a la institución. En un esquema de gestión descentralizada deberían cumplir el rol indicado, pero en un esquema de gestión desconcentrada, su rol fue de implementación de las directivas del propio ministerio y de sus gestores en el territorio. Pero adicionalmente, se hace necesario discernir en qué regiones se avanzó más en cumplir cada uno de esos roles y en qué medida. A lo largo del texto, se han mencionado algunas regiones que trataron de ejercer un mayor gobierno de su

educación, pero en determinados periodos de tiempo: San Martín, Piura, Moquegua, Huancavelica, entre otras.

Por ello, se ha preferido describir los elementos que caracterizan esta situación de desigualdad en el desarrollo de capacidades, utilizando los argumentos del balance de la gestión descentralizada que Vargas et al elaboraron para el Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa en el 2016.

Desde el 2012 los servidores públicos del Ministerio de Educación accedieron a oportunidades de capacitación para gestionar prioridades de política educativa por la implementación de su plan quinquenal y planes anualizados de desarrollo de las personas, mientras en los gobiernos regionales sus servidores públicos continuaban sin recibir programas formativos vinculados con sus roles o funciones, salvo las acciones de asistencia técnica que recibían de los equipos nacionales para implementar estrategias y procesos específicos. A 2015, de acuerdo a la información de Servir (<http://servir.azurewebsites.net/plan-de-desarrollo-de-las-personas/otras-entidades/>) solo 2 direcciones regionales de Educación y 2 UGEL habían presentado sus planes quinquenales y 3 direcciones regionales (incluyendo Lima Metropolitana) y 2 UGEL, sus Planes de Desarrollo de las Personas del 2015. De acuerdo a Ausejo (2014), esta situación se explica porque el proceso de transferencia de funciones avanzó sin ningún plan real de desarrollo de sus capacidades ni los recursos humanos y financieros requeridos para su cumplimiento. Para la ANGR (2015), la mayoría de servidores públicos regionales permanentes no cuentan con “perfiles, capacidades y los incentivos para desempeñarse en el nuevo escenario descentralizado” y las autoridades regionales “no cuentan con las condiciones mínimas para fortalecer sustantivamente a su capital humano y profesional” (2015:16).

Por otro lado, una desigual dotación de talento profesional se vio favorecida por el desigual acceso y aprovechamiento de oportunidades de contratación de personal. Se constató que “el personal del Ministerio de Educación se incrementó en 934 servidores públicos, entre febrero del 2012 y febrero del 2015, manteniendo la

proporcionalidad entre las áreas pedagógica, institucional, administrativa, de planificación y despacho” (Ministerio de Educación, Planes de Desarrollo de las Personas 2012, 2014, 2015). El esfuerzo incluyó, además, el uso del marco normativo que reguló la contratación de personal altamente calificado en el sector público (Ley N°29806: Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones), el cual contribuyó, también, a mejorar los honorarios del personal contratado para ocupar los puestos requeridos en diferentes áreas. Entre los requisitos que debía cumplir este personal altamente calificado se encontraban: contar con la experiencia en gestión de la materia requerida, contar con maestría o doctorado y no estar inhabilitado para ejercer la función pública. Asimismo, el Decreto Supremo N°016-2012-EF, que reglamentó la ley mencionada, estableció que, dependiendo de la calificación y la naturaleza de los puestos y los perfiles, las remuneraciones podían oscilar entre S/. 16000 y 25000 Nuevos Soles.

Los gobiernos regionales no tuvieron las mismas condiciones para mejorar sus cuadros profesionales. “Utilizaron los tradicionales mecanismos de destacados e incentivos por CAFAE para atraer profesionales a las direcciones y gerencias regionales de educación y sus UGEL”. Asimismo, utilizaron otros mecanismos como la designación de personal de confianza o la contratación de servicios de terceros para desempeñar funciones permanentes (Contraloría General de la República, 2014). La situación mejoró en parte, desde el 2015, cuando el Ministerio de Educación aprobó la Norma que orienta la contratación de especialistas en seguimiento de gestión pedagógica, administrativa e institucional bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, en las Unidades de Gestión Educativa Local” (MINEDU, 2015f). De acuerdo a Hugo Reynaga, el esfuerzo si bien fue importante, resultó insuficiente para cubrir todos los puestos que las DRE y UGEL requieren para ejercer las funciones que les fueron transferidas (Hugo Reynaga, ex director de la Dirección de Formación y Capacitación – DIGEGED – MINEDU, Entrevista 3).

Adicionalmente, el fortalecimiento de capacidades del Ministerio de Educación conllevó el debilitamiento de las capacidades e institucionalidad regional, sobre todo en un contexto de implementar reformas y conseguir resultados en el corto plazo. De

acuerdo a Alex Ríos, uno de los mecanismos fue la contratación de profesionales competentes que laboraban en las entidades públicas, organizaciones de sociedad civil y el sector privado de las regiones (Alex Ríos, ex director de la Dirección General de Gestión Descentralizada, MINEDU, Entrevista 9), incentivados por la posibilidad de incidir en las prioridades de política educativa, procesos de gestión educativa y proyectos nacionales; la experiencia de ejercer cargos de coordinación, jefaturas o direcciones; y las mejores remuneraciones. Estos profesionales pasaron a cumplir funciones de coordinación, asistencia técnica y monitoreo del desempeño, con relativa frecuencia, de los propios gobiernos regionales de los que procedieron.

El otro mecanismo que debilitó la gestión descentralizada y la institucionalidad regional fue que el personal contratado por los gobiernos regionales para la implementación de las estrategias pedagógicas fue coordinado por servidores públicos contratados por el Ministerio de Educación, y, por lo tanto, rendían cuentas de sus acciones al ministerio y no al gobierno regional, salvo en aquellos casos en que hay una autoridad educativa más fuerte o funcionarios nacionales con mayor disposición a articular sus tareas a los gobiernos regionales. En este caso, además de debilitar al gobierno regional en la relación intergubernamental, se desdibujó la imagen de un gobierno regional cuya tarea era ejercer el gobierno de la educación en su territorio y hacerse responsable de la gestión del servicio educativo de sus escuelas.

4.3.2 Condiciones para fortalecer capacidades en los gobiernos regionales

Finalmente, actores regionales y los especialistas consultados hicieron un conjunto de aportes sobre las condiciones a generar para que una política nacional de fortalecimiento de capacidades se pueda implementar. Primero presentaremos las conclusiones principales relacionadas a la necesaria construcción de una política de desarrollo de capacidades, que el equipo de GRADE – FORGE elaboró sobre la base de los trabajos de grupo realizados y presentados en las plenarios del Seminario Taller “Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación” (MINEDU, 2015d). Sin estas condiciones, las iniciativas desarrolladas podrían quedar como acciones aisladas que impedirían un verdadero fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y

servidores públicos del sector y, en consecuencia, una mejora en la prestación del servicio educativo:

“ - Se requiere seguir fortaleciendo la articulación intergubernamental entre el nivel nacional y los niveles subnacionales para lograr políticas de desarrollo de capacidades que atiendan las necesidades del sector educación –incluyendo las de las instancias descentralizadas-. Para ello se propone incorporar una perspectiva descentralizada en el diseño del plan estratégico institucional del MINEDU, así como una participación activa (de las DRE y UGEL) en el plan sectorial de desarrollo de capacidades. No obstante, ello también requiere la implementación de acciones para el fortalecimiento institucional de las instancias de gestión descentralizada del sector educación.

- En el sector educación existe una cultura organizacional en la que coexisten actitudes de resistencia al cambio y al sistema meritocrático, lo cual, por un lado, debilita las intenciones de modernización del Estado, el desarrollo de capacidades y la descentralización. Por otro lado, el incremento en la rotación de personas involucradas en el desarrollo de capacidades (personas a cargo de la gestión de los recursos humanos y la capacitación en las instancias intermedias del sector educación) debilita los esfuerzos generados por el sector para la profesionalización de los recursos humanos.

- El sector educación no tiene suficiente cantidad de servidores públicos capacitados en el desarrollo de capacidades. Además, los que existen no cuentan con las condiciones laborales para la gestión de estos temas bajo un sistema descentralizado. Se requiere generar más especialistas comprometidos con el desarrollo de la entidad para gestionar un proceso a largo plazo. En relación a las condiciones laborales, se necesita mejorar las instalaciones (tecnológicas o infraestructurales) de manera equitativa en el territorio nacional para asegurar la implementación de las iniciativas de desarrollo de capacidades.

- Otro obstáculo en el sector educación es el débil compromiso de algunos funcionarios en puestos de dirección y la escasa valoración de las iniciativas vinculadas al desarrollo de capacidades. Por ello, se señala que las iniciativas deben ser diseñadas y planificadas de manera estratégica desde formatos que permitan la socialización e implementación del conocimiento de manera descentralizada, recurriendo –por ejemplo- a la elaboración de manuales de gestión o de directivas técnicas, entre otros.

- Existe la necesidad de desarrollar y aplicar procesos estandarizados, indicadores y metodologías vinculadas al diseño, ejecución y evaluación de las estrategias del desarrollo de capacidades en el sector educación. Por ello, se considera que el modelo de gestión estratégica de la capacitación -en la medida que estandariza el proceso de capacitación a partir de etapas definidas- debe ser socializado e implementado de manera descentralizada a través de la especialización de los funcionarios encargados de la gestión de los recursos

humanos y la elaboración de normas técnicas de capacitación” (Ministerio de Educación, GRADE – FORGE, s/f:13, el subrayado es nuestro).

A lo expuesto, es necesario añadir los aportes de Fernando Bolaños respecto a la voluntad política del ápice central del Ministerio de Educación con relación al peso que debe tener una política de desarrollo de capacidades y el desafío que supone para ésta articular la estrategia entre los viceministerios y entre todas las direcciones y oficinas del mismo ministerio, debido al aislacionismo con el que se manejan y a las pugnas por un mayor presupuesto, y cómo a ello aporta la condición de contar con un equipo de capas medias cohesionado y alineado a los lineamientos que todos contribuyeron a formular.

Una de las grandes cosas en una institución tan grande como el ministerio es que hay articulación de esfuerzos. Creo que lo que nosotros hicimos, de alguna manera, fue suprimir esas deficiencias de un ministerio muy segmentado. Esto fue un acuerdo basado en la voluntad política de las autoridades. Tratamos de evitar que cada área defienda sus fueros. [*Cuando eso sucede*] es porque faltan esos brokers internos, faltan esos directores que buscan y promueven la articulación interna y hacen posible que el ministerio tenga posibilidades de una representación articulada. Si no se cuenta con ellos, persisten esas fragmentaciones y pugnas de poder, que al final son pugnas sobre presupuesto. Nosotros tuvimos la ventaja de ser un equipo muy afiatado, que resolvía los temas así, eso no es fácilmente replicable [...] (Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU, Entrevista 4).

Asimismo, González en sintonía con las propuestas de los actores regionales presentadas por GRADE, señala que se requieren cuatro condiciones para avanzar en el desarrollo de una política de desarrollo de capacidades: gobierno de la educación, recursos financieros y humanos, un plan que de sentido y orden y alineado al ciclo de la política pública y vigilancia social.

Las condiciones necesarias serían cuatro. Primero, se requiere la decisión de gobernar el sector, no solo de gestionarlo, o sea salir de la inercia. Segundo, se requiere contar con recursos porque gobernar y gestionar la educación cuesta. Se requieren recursos humanos especializados en el desarrollo de capacidades. Tercero, se requiere un orden común provisto por una plan que indique el norte, que exprese nuestros acuerdos sobre las prioridades, y, luego, articular este plan con el ciclo de la política pública, de tal manera que no solo se pueda desarrollar capacidades para el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos,

sino, también, para comprender su función como aporte a todo el ciclo de una política. Finalmente, vigilancia. Tengo la impresión que esta política de desarrollo de capacidades, así se convierta en un compromiso, requiere de aliados y de vigilancia social (Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense, Entrevista 2).

Gisele Cuglievan, en una perspectiva de capacidades institucionales, destaca tres elementos de las entidades públicas que es necesario tener en cuenta. Uno de ellos es la estructura de la institución misma, la cual podría entenderse como modelo de gestión o, extendiendo un poco el concepto, como el arreglo institucional de la entidad pública. Es decir, la configuración que una DRE o UGEL debe tener para alcanzar los objetivos y los roles que se le ha asignado. Otro elemento es el rol que las instancias deben ejercer. Hasta el final del periodo este rol se ha ido precisando, tanto a nivel de diseño de la gestión educativa descentralizada como a nivel de algunos procesos de gestión que contribuyen con la calidad de los servicios (mantenimiento de locales escolares, desarrollo docente y materiales educativos); sin embargo, todavía no ha sido posible un ejercicio real de estos. Otro es el de las capacidades de los servidores públicos para el cumplimiento de los roles asignados. De esta manera, esta experta converge con González al señalar que antes que una política de desarrollo de capacidades, se requiere una propuesta de criterios y procedimientos para que los gobiernos regionales configuren sus instancias y procesos de gestión educativa de acuerdo a las necesidades y desafíos de sus territorios. Esta configuración es una condición necesaria para todo proceso de desarrollo de capacidades. Asimismo, identifica déficits en estos tres componentes y en su propia interacción.

Entonces, claro si no tienes una comprensión clara de qué es lo que buscas con la gestión educativa descentralizada y qué estructuras de gestión educativa necesitas en esos niveles, cómo construyes sobre eso capacidad institucional. [...], yo veo como dos o hasta tres dimensiones ahí. Una es la estructura de esa institución [...]. Otro es el rol que tiene. Otro es que las personas, los equipos que tiene ahí adentro efectivamente ejerzan ese rol para el logro de objetivos. Entonces, si desmenuzamos así podríamos decir que esa brecha [de capacidades] se mantiene porque la estructura no se ha modificado, entonces tú cómo puedes fortalecer una capacidad institucional dentro de una estructura que no da para eso. El rol quizás sí se está modificando pero no da con la estructura y el ejercicio se está modificando pero en una lógica de modernización, no de una de gestión

educativa descentralizada, entonces tampoco está equilibrado (Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF, Entrevista 1).

Finalmente, es necesario considerar la conclusión a la que llega Ríos (2016) respecto de la relación entre descentralización y modernización. Para él, desarrollo de la gestión educativa descentralizada requiere de la modernización para poder cumplir con los roles que a cada nivel de gobierno y a sus instancias de gestión se les ha atribuido.

Existe un falso dilema entre descentralización y modernización. Uno de los comentarios recurrentes de algunos expertos es que en el ministerio hay una tendencia más marcada a modernizar que a descentralizar, al punto que ambas líneas de intervención aparecen como antagónicas. No es posible hablar de descentralización sin contar con una línea de modernización de las DRE y las UGEL; el no asumirlo así implicaría que solo estaríamos hablando de descentralización de problemas. Nuestras instancias de gestión, tal como están diseñadas y tal como funcionan actualmente, no tienen posibilidad de cumplir el rol encargado en la cadena del servicio (Ríos, 2016:20).

4.4 ¿Se puede decir que hay un estado ausente con relación al fortalecimiento de capacidades de las DRE y UGEL?

Con relación al desarrollo de las capacidades de los funcionarios y servidores públicos de las DRE y UGEL, nuestra hipótesis era que El MINEDU, como ente rector y formulador de las políticas educativas nacionales, priorizó durante el periodo 2011 - 2016 el fortalecimiento de las capacidades de sus servidores públicos, pero no el de los gobiernos regionales, para ejercer los roles y funciones que le correspondían y que en la base de esta situación se encuentra un Estado distante, que no interviene en áreas de interés público que no forman parte de sus políticas preferentes.

La revisión de las principales iniciativas del Ministerio de Educación a lo largo del periodo permite afirmar que hubo un Estado ausente en los primeros años del periodo, básicamente, porque no existían las condiciones institucionales necesarias para enfrentar la tarea desde sus inicios. Por ello fue necesario “retomar el timón”. Pero que esta situación cambia al final del mismo cuando se dispone en el arreglo institucional del MINEDU un área específica responsable del fortalecimiento de

capacidades de las instancias de gestión descentralizada – la DIFOCA-, que se propone realizar avances sustantivos desde una perspectiva de gestión de recursos humanos, y modernización del sector educación, los que contribuiría al desarrollo de la gestión descentralizada.

Adicionalmente, se puede afirmar que hay relativamente un Estado ausente para un conjunto de instancias de gestión descentralizada, que serían las direcciones regionales de Educación, porque el Ministerio de Educación, sobre todo en la segunda etapa del periodo, priorizó el fortalecimiento de capacidades de las UGEL, instancias más cercanas a las instituciones educativas, donde se deben mostrar los resultados principales del sector, más aún cuando se ha descrito en el capítulo anterior un conjunto de medidas que más bien debilitaban la institucionalidad regional y claros cuestionamientos a su desempeño.

Finalmente, cabe señalar que la información descrita en este capítulo brindaría suficientes argumentos para afirmar que la ausencia de lineamientos de una política integral de desarrollo de recursos humanos para el sector educación – y no solamente de las instancias intermedias – sería el problema mayor que el Ministerio de Educación debe enfrentar si aspira a lograr un sistema educativo articulado que sea cada vez más eficaz y eficiente en el logro de sus resultados. Esta política, de cara a las instancias descentralizadas, debería proponerse, entre otros aspectos, formular lineamientos para que las DRE y UGEL implementen los arreglos institucionales que les permitan desarrollar sus roles y funciones con relación a las políticas educativas, incorporar el área de desarrollo de recursos humanos en estos nuevos arreglos institucionales, completar los cuadros profesionales sobre la base de perfiles para el puesto que cada instancia requiere, articular una gestión descentralizada del desarrollo de capacidades de los servidores y funcionarios públicos y asegurar los recursos que se requieren para su implementación.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se presentan en esta sección toman como referencia las principales hipótesis de la investigación realizada, pero no para indicar si estas fueron validadas o refutadas, sino para formular los principales aprendizajes logrados a lo largo del estudio.

1. Ha sido posible analizar la gestión educativa descentralizada como una política de gestión pública, en los términos descritos por Barzelay y otros autores, identificando y analizando por los menos dos fases del ciclo de políticas: la agendación y la formulación. En el primero se han identificado comunidades o emprendedores de política relevantes, y prácticas y estrategias de agendación. Entre las prácticas se han logrado determinar el esfuerzo de estas comunidades de elaborar una narrativa que sustente la política y sus posteriores modificaciones. Asimismo, ha sido posible discernir el proceso seguido por estos actores hasta la instalación de la política en la gestión del Ministerio de Educación. Es decir, en el 2011, confluyen los flujos de información sobre el problema, el flujo de las soluciones y el flujo de las condiciones políticas para su implementación, por el ingreso de miembros de la comunidad de políticas que argumentaba y recomendaba su implementación al gobierno de la Educación.
2. Asimismo se ha podido constatar narrativas o alternativas en competencia. Las más importantes han sido la de gestión educativa descentralizada, que sostiene la equidad y la generación de una institucionalidad de articulación intergubernamental para lograrla, que reemplaza a la municipalización de la educación, y la modernización que sostiene una mayor eficacia en los logros educativos, pero sostenida por un Ministerio de Educación que lidera e implementa las estrategias orientadas a lograr estos mejores resultados. Una narrativa que no estuvo presente en el análisis, porque no prosperó y no se dialogó por los menos en el periodo de análisis fue la autonomía escolar, que en algún

momento el Consejo Nacional de Educación impulsó.

3. A partir del 2013, con el cambio de ministro en el Ministerio de Educación – es designado Jaime Saavedra – la prioridad de la gestión educativa descentralizada es reemplazada por la modernización de las instancias descentralizadas de Educación, principalmente, las UGEL y las instituciones educativas. La modernización de estas instancias tendría el propósito de acelerar cambios y resultados en el sector, pero sobre todo fortalecería su capacidad para implementar las políticas y estrategias educativas orientadas a mejorar resultados. Esta nueva perspectiva se vio animada por la aprobación de la política nacional de modernización, el fuerte cuestionamiento al proceso de descentralización y desempeño doloso de los gobiernos regionales, la desconfianza sobre las capacidades gestoras de los gobiernos regionales y la experiencia de gestión pública de los nuevos gestores del Ministerio de Educación. Aunque los especialistas entrevistados no señalan un viraje, en el sentido de un cambio o transformación de los esfuerzos descentralizadores impulsados por la gestión de Patricia Salas, si indican un cambio de balance y de prioridad. Un país de renta media puede mejorar sus resultados educativos, pero para ello se requiere de una entidad rectora y ejecutora fuerte que lidere la transformación educativa del país. En esta narrativa, los gobiernos regionales juegan un rol gerencial de implementación de los lineamientos nacionales y, sobre todo, el rol político de soporte y legitimación de las iniciativas nacionales.
4. El proceso de formulación de la política de gestión educativa descentralizada, que se ha descrito a través de las medidas que se implementaron desde el Ministerio de Educación tuvo, entre el 2011 y 2013, el objetivo de articular a los gobiernos regionales al proceso de gestión de las políticas educativas centradas en el aprendizaje, pero no logró avanzar gradual y progresivamente en la gestión descentralizada de los programas y proyectos, transfiriendo mayores responsabilidades y recursos a los gobiernos regionales y generando capacidades en ellos. El poco avance en el dialogo intergubernamental sobre las reglas de asignación del presupuesto asignado a Educación en el seno de la Comisión

Intergubernamental de Educación, las reglas de los sistemas administrativos como el presupuesto público y otros que no dan soporte al proceso de descentralización por su falta de adecuación, el escaso de desarrollo de instrumentos para evaluar capacidades regionales de gestión educativa y el limitado avance en el desarrollo de capacidades de las DRE y UGEL restringieron cualquier intento en ese sentido.

5. Entre el 2014 – 2016, las medidas seleccionadas por el Ministerio de Educación, desde la reforma de su Reglamento de Organización y Funciones, mecanismos de competencia, equipos nacionales en los espacios regionales, entre otras, estuvieron orientadas a convertirlo en el gran gestor de la política educativa nacional y a lograr su propósito de mejorar resultados educativos en un menor periodo de tiempo. En este esquema los gobiernos regionales y sus instancias educativas descentralizadas se convertirían en los instrumentos operativos de los lineamientos y estrategias diseñadas por el Ministerio de Educación. En este sentido, se ha sostenido a lo largo del estudio que hubo un cambio de balance, la modernización de las instancias de gestión descentralizada subordinó a la gestión descentralizada para lograr los objetivos que persigue el Ministerio de Educación.
6. Adicionalmente, se ha podido constatar que, en este periodo, si bien la gestión descentralizada no fue una prioridad de la gestión ministerial logró avanzar en el desarrollo de sus principales instrumentos normativos, aunque muy débilmente en su ejecución, por la necesidad de sostener una estrategia política de lograr el soporte de los gobiernos regionales hacia el Ministerio de Educación y sus pilares y por la previsión de que en el futuro sería necesario que las instancias descentralizadas se hagan responsables de la implementación de las estrategias pedagógicas orientadas a mejorar los resultados de aprendizaje. Esta posibilidad comenzó a debatirse en el 2016.
7. Con relación al desarrollo de las capacidades de los funcionarios y servidores públicos de las DRE y UGEL, nuestra hipótesis era que El MINEDU, como ente rector y formulador de las políticas educativas nacionales, priorizó durante el periodo 2011 - 2016 el fortalecimiento de las capacidades de sus servidores públicos, pero

no el de los gobiernos regionales, para ejercer los roles y funciones que le correspondían y que en la base de esta situación se encuentra un Estado distante, que no interviene en áreas de interés público que no forman parte de sus políticas preferentes. La revisión de las principales iniciativas del Ministerio de Educación a lo largo del periodo permitiría afirmar que hubo un Estado ausente en los primeros años del periodo, pero que esta situación cambia al final del mismo cuando se dispone en el arreglo institucional del MINEDU un área específica responsable del fortalecimiento de capacidades de las instancias de gestión descentralizada – la DIFOCA-, que se propone realizar avances sustantivos desde una perspectiva de gestión de recursos humanos, y modernización del sector educación, pero también de gestión descentralizada.

8. Adicionalmente, se podría decir que hay relativamente un Estado ausente para un conjunto de instancias de gestión descentralizada, que serían las direcciones regionales de Educación, porque el Ministerio de Educación, sobre todo en el periodo de Jaime Saavedra, priorizó el fortalecimiento de capacidades de las Unidades de Gestión Educativa Locales, instancias más cercanas a las instituciones educativas que proveen servicios educativos a la población estudiantil, donde se deben mostrar los resultados principales del sector.
9. Finalmente, la ausencia de lineamientos de una política integral de desarrollo de recursos humanos para el sector educación sería el desafío mayor que el Ministerio de Educación debe enfrentar para lograr un sistema educativo articulado que sea cada vez más eficaz y eficiente en el logro de sus resultados. Esta política, de cara a las instancias descentralizadas, debería proponerse, entre otros aspectos, formular lineamientos para que las DRE y UGEL implementen los arreglos institucionales que les permitan desarrollar sus roles y funciones con relación a las políticas educativas, incorporar las áreas de desarrollo de recursos humanos en estos arreglos, completar los cuadros profesionales sobre la base de perfiles y competencias para el puesto que cada instancia requiere, articular una gestión descentralizada del desarrollo de capacidades de los servidores y funcionarios públicos y asegurar los recursos que se requieren para su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos

2014 Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. Revista de Ciencia Política y Gobierno, 1(2), pp. 39 – 73.

2011 “¿Qué tipos de políticas públicas existen? Valor Público. Espacio para el análisis y la propuesta. Consulta 15 de mayo de 2015.
<http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

ALZA, Carlos; ZAMBRANO, Gustavo

2015 Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011). Pontificia Universidad Católica del Perú – CLACSO. Lima, julio. 129 pp.

ANDERSON, James

2003 Public policymaking: an introduction. Boston: Houghton Mifflin, c2003. 5th ed. 322 pp.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

2015 Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. Lima.

2014a Recomendaciones para el diseño de los Compromisos de Gestión 2015 entre el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales.
http://angr.org.pe/?page_id=324

2014b Reunión de Directores y Gerentes Regionales de Educación y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. http://angr.org.pe/?page_id=324

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES – MESA DE CONCERTACIÓN PARA

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2014 Balance de la implementación de compromisos de gestión en educación.
Reporte de Seguimiento 2014. S/p. http://angr.org.pe/?page_id=324

AUSEJO, Flavio

- 2014 Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y locales con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos. Presidencia del Consejo de Ministros.

BALTAZAR, Paola; GARGUREVICH, José Luis

- 2017 Balance Analítico de la cobertura de los medios de comunicación en 52 temas de Gestión Educativa Descentralizada. En ¿Cómo abordan los medios la educación en el Perú? Informes Finales. Proyecto FORGE – GRADE. Lima, mayo. Pp. 52 – 73.

BANCO MUNDIAL

- 2010 PERÚ. Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación. Balance de la última década. **Documento del Banco Mundial**. Departamento de Desarrollo Humano - Sector Educación
Oficina Subregional para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela Región de América Latina y el Caribe.
http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/59771-PE-PERU-Education_decentralization&RBB-Spanish.pdf

BARZELAY, Michael; CORTAZAR, Juan Carlos

- 2004 Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington: INDES-BID. 71pp.

BARZELAY, Michael; GAETANI, Francisco; CORTAZAR-VELARDE, Juan Carlos; CEJUDO, Guillermo

- 2002 Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso. Washington D.C. DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil. <https://publications.iadb.org>

CALABUIG, Carola; DE LOS LLANOS, María (Coordinadoras)

- 2010 La cooperación internacional para el desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo No 1. Centro de Cooperación al Desarrollo. Edición revisada. Editorial Universitat Politècnica de València

CASTAÑEDA, V.

- 2012 Elementos y consideraciones para una gestión descentralizada. CNE – USAID/PERU/SUMA. Lima. 104 pp.

CEJUDO, Miguel

- 2012 Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA -

- 2016 Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso. Informe Anual de Evaluación, periodo de sesiones 2015 – 2016. Congreso de la República del Perú – Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Lima, junio. 149 pp.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2015 X Encuentro Nacional de Regiones. Concertando prioridades regionales 2015 – 2018 en el marco del Proyecto Educativo Nacional. Lima, diciembre. 81 pp.
- 2014 Gestión Educativa Descentralizada con enfoque territorial, desafío urgente en el país. IX Encuentro Nacional de Regiones 2013. Boletín CNE Nro 37, marzo.

- 2012a Balance de Descentralización Educativa Período 2011-2012. Lima. 46 pp.
- 2012b Sistematización de experiencias de desarrollo de capacidades. El caso de tres gobiernos regionales.
- 2012 Conclusiones del VIII Encuentro Nacional de Regiones.
<https://es.scribd.com/document/113779684/Conclusiones-VIII-Encuentro-Nacional>
- 2011 Conclusiones del VII Encuentro Nacional de Regiones.
https://www.unicef.org/peru/spanish/Conclusiones_VII_Encuentro_Nacional_de_Regiones.pdf
- 2007 Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Ministerio de Educación – CNE. Lima, 147 pp.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN – MESA INTERINSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

- 2013 Marco de referencia común sobre gestión educativa descentralizada, territorio y enfoque territorial. Consejo Nacional de Educación – Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. Documento de Trabajo. <http://www.edugestores.pe/docs/marco-de-referencia-comun-sobre-gestion-educativa-descentralizada-territorio-y-enfoque-territorial/>
- 2013 Memoria de los encuentros macrorregionales 2012. CNE – MI. Lima, 42 pp.
- 2011 Políticas educativas 2011 – 2016. Agenda común nacional – regional. CNE – MI. Lima. 61 pp.
- 2010a Propuestas de políticas de educación del Consejo Nacional de Educación Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos. Consejo Nacional de Educación. Lima, octubre. 52 pp.
- 2010b Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. Lima. 39 pp.

CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor

2006 Adecuación de sistemas administrativos. Capítulo 6. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos. Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo. pp. 121-133.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Contraloría General de la República - Apoyo Consultoría. Lima, mayo. 415 pp.

CORTAZAR-VELARDE, Juan Carlos

2002 La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas. Instituto de Políticas Sociales. www.politicassociales.org. Serie: Reforma del Estado

DARGENT, Eduardo

- 2016 Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante. En Revista de Ciencia Política y Gobierno, 3(4), 2016, 11-22
- 2012 El Estado en el Perú. Una agenda de investigación. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP.
- 2009 Islas de eficiencia y reforma del Estado: el caso de los Ministerios de Economía y Salud. En Economía y Sociedad 73. CIES, diciembre.

ECHEBARRÍA, Koldo; CORTAZAR-VELARDE, Juan Carlos

2007 Las reformas de la administración y el empleo en América Latina. En El estado de las reformas del Estado en América Latina. Cap. 4. BID – Banco Mundial – Mayol Ediciones.

Do Phu Hai

S/f Process of public policy formulation in developing countries. Faculty of Public Policy Graduate Academy of Social Science (GASS), Vietnam. http://www.politicipublice.ro/uploads/public_policy_formulation.pdf.

Consulta 15 de mayo de 2015.

ESPINOZA, Henry; HUAITA, Franklin

- (2012) Aplicación de incentivos en el sector público. Documento de Gestión Presupuestaria. Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/estudios/DGP_incentivos_fusionado.pdf

GIZ

- 2013 Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público en Bolivia, Ecuador y Perú. GIZ – CADESAN – Red Perú. El capítulo dedicado al Perú, elaborado por Carlos Hertz, se desarrolla entre las páginas 103 y 200.

GRUPO SAN AGUSTÍN

- 2015 Servicio de consultoría: “Medición del índice de institucionalización de espacios de coordinación intergubernamental del sector educación para el establecimiento de línea de base del proyecto FORGE”. Segundo entregable: Informe final de línea de base. FORGE – GRADE. Lima, mayo.

KINGDON, John W.

- 1995 Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition. New York: Longman

LINDBLOM, Charles

- 1991 La Elaboración de Políticas Públicas. Madrid: MAP. Colección Estudios. Serie Administración General. 160 pp.

MANRIQUE, Ángel María

- 2014 Rectoría y Supervisión del Ministerio de Educación en el marco de una Gestión Descentralizada.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2012 Programa logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR. Reporte de

- seguimiento concertado: Balance 2011. Resumen Ejecutivo. Mimeo.
- 2013 Programa logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de EBR. Reporte de seguimiento concertado: Balance 2012. Resumen Ejecutivo. Mimeo.
- 2015 Balance de los Acuerdos de Gobernabilidad Regionales en Educación 2011 – 2014. Reporte de Balance. Mimeo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2017a Avances en la Gestión de Recursos Humanos y Desarrollo de Capacidades en DRE y UGEL. Presentación del Ministerio de Educación – DIFOCA. 41 pp.
- 2017b Haku Yachaq Regiones. Tecnologías para el Fortalecimiento Institucional de las DRE y UGEL. Servicios y Resultados. Presentación del Ministerio de Educación – DIFOCA. 11 pp.
- 2016a Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las Unidades de Gestión Educativa Local, bajo el régimen especial CAS, para el año 2017. Resolución Viceministerial Nro 099 – 2015 – MINEDU. Lima, 16 de diciembre de 2016.
- 2016b Sistematización. La experiencia del Minedu en la capacitación a servidores públicos durante el periodo 2012 - 2016: Aprendizajes y buenas prácticas. Lima.
- Decreto Supremo No 009-2016-MINEDU. Modifican el Reglamento de la Ley No 28044, Ley General de Educación, aprobado por el Decreto Supremo No 011- 2012-ED. Diario Oficial El Peruano, Separata de Normas Legales. Lima, Perú. Lima, 24 de julio de 2016.
- 2016c Reconocimiento a las Buenas Prácticas de Gestión Educativa en las UGEL 2016 Experiencias a replicar. Lima, julio. 26 pp.
- 2016d Plan de Desarrollo de la Gestión Descentralizada del Sector Educación del Año 2016. Resolución Ministerial No 285 – 2016 – MINEDU. Lima, 06 de junio de 2016.
- 2016e Norma Técnica que orienta el procedimiento para la elaboración del CAP provisional de las direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa local, en regiones. Resolución Viceministerial Nro 071 – 2016 – MINEDU. Lima, 26 de mayo de 2016.

- 2016f Matriz de Gestión Descentralizada. Una experiencia de articulación intergubernamental del Ministerio de Educación. Programa ProDescentralización de USAID. Lima, mayo. 37 pp.
- 2016g Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Resolución Viceministerial No 051 – 2016 – MINEDU. Lima, 29 de abril de 2016.
- 2015a Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada. Resolución de Secretaría General Nro 938 – 2015 – MINEDU. Lima, 31 de diciembre de 2015.
- 2015b Norma que orienta la selección y contrato de especialistas en seguimiento de gestión administrativa e institucional en las Unidades de Gestión Educativa Local, bajo el régimen especial CAS, para el 2016. Resolución Viceministerial Nro 099 – 2015 – MINEDU. Lima, 31 de diciembre de 2015.
- 2015c Norma que regula los Concursos Públicos de Acceso a Cargos Directivos de Unidades de Gestión Educativa Local y Direcciones Regionales de Educación en el marco de la Carrera Pública Magisterial de la Ley de Reforma Magisterial. Resolución Viceministerial Nro 072 – 2015 – MINEDU. Lima, 10 de noviembre de 2015.
- 2015d El apoyo del MINEDU en la construcción de los PDP en cinco regiones: experiencia y lecciones aprendidas. Presentación de Carlos Nino Silva Flores en el Seminario Taller “Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación”, realizado el 8 y 9 de septiembre de 2015.
- 2015e La educación que queremos y nos merecemos. Presentación del Ministro de Educación, Jaime Saavedra, en la Cumbre Empresarial Alianza del Pacífico. Julio.
- 2015f Norma que orienta la contratación de especialistas en seguimiento de gestión pedagógica, administrativa e institucional, bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, en las Unidades de Gestión Educativa Local. Resolución Viceministerial Nro 034 – 2015 – MINEDU. Lima, 30 de junio de 2015.
- 2015g Plan de Desarrollo de las Personas 2015. Resolución Ministerial Nro 301 – 2015 – MINEDU. Lima, 11 de junio de 2015.
- 2015h Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación de los procesos de

- Gestión del Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión del Mantenimiento de Infraestructura Educativa, para el desarrollo de la gestión descentralizada del servicio educativo. Resolución Ministerial No 195 – 2015 – MINEDU. Lima, 20 de marzo de 2015.
- 2015i Una UGEL moderna para una mejor educación. Modernización de la gestión educativa en el ámbito rural de 24 gobiernos regionales. Brochure Modernización de la Gestión. Lima, 2da ed.
http://www.drejp.gob.pe/documentos_2015/comunicados/BROCHURE_MODERNIZACION_GESTION.pdfde Gestión Descentralizada
- 2015j Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Aprobado por Decreto Supremo No 001 – 2015 – MINEDU. Diario Oficial El Peruano, Lima, 31 de enero de 2015. Minedu: Lima. 130 pp.
- 2014 Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Resolución Ministerial No 264 – 2014 – MINEDU. Lima, 24 de junio. Ministerio de Educación.
- 2013a Componentes de soporte institucional. Serie: Cuadernos de trabajo para la gestión descentralizada de la educación. 1ra ed. Lima
- 2013b Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el sector Educación. Gestión Educativa Moderna y Descentralizada. 1ra ed. Lima.
- 2013c Rutas del Aprendizaje. Fascículo para la gestión de los aprendizajes en las instituciones educativas. Fascículo 1. 78 pp.
<http://www.perueduca.pe/documents/10191/a512d434-4866-4d67-a795-2d0d709b9c69>
- 2012a Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012 – 2016. Resolución Ministerial No 518 – 2012 – ED. Lima, 19 de diciembre de 2012.
- 2012b Política Educativa Nacional. Aprobada por Resolución Ministerial Nro 0369 – 2012 – ED. Diario Oficial El Peruano, Lima, Lima, 26 de setiembre de 2012.
- 2012c Reglamento de la Ley General de Educación. Decreto Supremo 011 – 2012 – ED. Lima, 6 de julio de 2012.
- 2012d Plan de Desarrollo de las Personas 2012. Aprobado mediante Resolución Ministerial Nro 0146 – 2012 – ED. Lima, 13 de abril de 2012.

- 2012e Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro para Asignación de Personal (CAP) del Ministerio de Educación. Decreto Supremo Nro 006 – 2012 – ED. Diario Oficial El Peruano, Lima, Lima, sábado 31 de marzo de 2012.
- 2012f Avanzando en el ejercicio de transferir competencias y recursos. Plan de transferencia 2012 del Sector Educación. Serie Documentos Oficiales. Lima
- 2012g Proyecto de Inversión Pública “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en Ámbito Rural de 24 Regiones del Perú: GED Rural”. Estudio de Factibilidad.
- s/f Municipalización Educativa. Boletín Electrónico. Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.
http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/municipalizacion_boletin_electronico.pdf
Decreto Supremo Nro 011 – 2012 – ED. Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28044. Diario Oficial El Peruano, Separata de Normas Legales. Lima, Perú. Lima, 7 de julio de 2012.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, GRADE - FORGE

- s/f Síntesis de Resultados. Seminario Taller “Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación”.
http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Conclusiones_del_Seminario_Taller.pdf

MOLINA, Carlos

- 2002a Entrega de Servicios Sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo Washington - Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Serie Documentos de Trabajo I-50, 29 pp.
- 2002b Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales. Notas de clase. BID – INDES. Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.
http://200.93.163.76:8080/moodledata/361/moddata/forum/574/18519/Formacion_de_Politicas_Publicas_C_1_G._Molina.pdf. Consulta: 12 de mayo de 2017.

MULLER, Pierre

2000 Los círculos de decisión en las políticas públicas. INNVOAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Nro 15. Enero – Junio de 2000.

OLAVARRÍA, Mauricio; NAVARRETE, Bernardo; FIGUEROA, Verónica

2011 ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*. VOLUMEN XVIII, Número 1, 1 semestre de 2011, pp. 109-154.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; EYZAGUIRRE, Hugo; PALACIOS, Rosa María;
POLLAROLO; Pierina

1999 La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2015 Diálogos en la PUCP. Perspectivas sobre la descentralización y su futuro. Plataforma para la Reflexión Política – Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima, noviembre. 103 pp.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2016a Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos orientado a Resultados. Resolución Ministerial No 014 – 2016 – PCM. Lima, 22 de enero.

2016b Capacidades Institucionales. Un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional de la gestión descentralizada. Documento de Trabajo. Resolución Ministerial No 006 – 2016 – PCM. Lima, 18 de enero.

2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo No 004 – 2013 – PCM. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 09 de enero de 2013.

- 2010 Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”. Decreto Supremo No 004 – 2010 – PCM. Lima, 23 de julio.
- 2009 “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización. Decreto Supremo No 047 – 2009 – PCM. Lima, 23 de julio.
- 2006 Plan Piloto de Municipalización. Decreto Supremo Nº 078-2006-PCM. Lima, 30 de octubre de 2006. <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DS-078-2006-PCM.php>

PROYECTO USAID/ Perú ProDESCENTRALIZACIÓN.

- 2015 Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014. USAID – PRODES.

RAMIREZ, César

- 2011 Elementos para el análisis y estructuración de las políticas pública en América Latina. Presentación en Curso Internacional Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América Latina. CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

RÍOS, Alex

- 2016 La ruta de la gestión descentralizada en la educación. En Revista Tarea 92. Diciembre, pp 16 – 21.

RIVERA, Carlos

- 2015 La Comisión Intergubernamental del Sector Educación: problemas y recomendaciones sobre la gestión de los acuerdos intergubernamentales entre los niveles de gobierno, 2012-2014. Lima, Perú: CLAD
- 2013 La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización. ^[1] _[5] caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de

Coordinación intergubernamental (Perú, 2007 – 2011). Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública. PUCP – Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

ROSALES, Raúl

2013 Construyendo institucionalidad: cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación y reinstitucionalización de la descentralización educativa: 2011 – 2014. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología con mención en Sociología de las Organizaciones. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado.

SLATER, Dan; KIM, Diana

2015 Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans - Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 3, pp. 25-44 doi:10.1017/trn.2014.14

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark
(Coordinadores)

2006 La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. informe 2006. BID, Editorial Planeta

STEINBERG, Paul

2003 Understanding Policy Change in Developing Countries: The Spheres of Influence Framework. *Global Environmental Politics*, Volume 3, Number 1, February 2003, pp. 11-32

UGARTE, Mayen

2012 Análisis de las limitaciones legales para la reestructuración o modernización de Gobiernos Regionales, DRE y UGEL. USAID / PERÚ / SUMA.

UNESCO

2017 Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada. 1ra Edición. Lima, Perú.

VALDIVIA, Néstor

2013 La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica. Lima: GRADE. 122 pp. Avances de Investigación, 12.

VARGAS, José (Coord.); NEIRA, Carolina; KERRIGAN, Santiago; RIVERA, Fernando

2016 Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial. Balance 2011 – 2015: Constataciones y propuestas. Informe de Consultoría. Consejo Nacional de Educación – Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa. Lima. Se puede acceder a una versión resumida del documento en http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Version_Resumida_Balance%20de%20la%20GED.pdf

VELASQUEZ, Raúl

2009 Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En: Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009

ZAPATA, Antonio; GARFIAS, Marcos

S/f La construcción de un Proyecto Educativo Nacional por el Consejo Nacional de Educación, 2002 – 2005. Documento de consultoría encargado por el Consejo Nacional de Educación. No tiene publicación.

EL AUTOR...



CARLOS ALZA BARCO
 Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
 Docente de pre y post-grado en Ciencia Política en el Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP. Entre 2011 y 2014 fue Coordinador de la Especialidad de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno PUCP. Consultor nacional e internacional en Políticas y Gestión Pública.
 Magister en Regulación en la London School of Economics and Political Science y actual alumno del doctorado en Ciencia Política. Estudios de Políticas Públicas y Derechos Humanos en la Universidad de Harvard. Realizó investigación en la Universidad de Sevilla y pasantía de trabajo en la Comisión Europea. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Londres (UCL) Inglaterra.
 Fue Defensor Adjunto para Servicios Públicos, Medio Ambiente (e), Primer Adjunto y Asesor en la Defensoría del Pueblo.
 Actual director de PAR - Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo Sostenible.
 Consultor nacional e internacional y autor de diversas publicaciones.

SIGUE EL BLOG POR EMAIL

Introduce tu dirección de correo electrónico para seguir este Blog y recibir las notificaciones de las nuevas publicaciones en tu buzón de correo electrónico.

Seguir

Tipología de Políticas Públicas

16

Publicado: 6 mayo 2011 en Artículos

Etiquetas: Artículos, Ciencia Política, gestión pública, políticas públicas, public policy, PUCP, tipología

★★★★☆ 37 Tu voto

¿Qué tipos de políticas públicas existen?

Carlos Alza Barco

Profesor y Coordinador de la Especialidad

de Políticas Públicas y Gestión Pública

Escuela de Gobierno PUCP

Ya sabemos que las clasificaciones son arbitrarias, pero también suelen ser necesarias. Facilitan el orden, la sistematización, el estudio especializado. Para la investigación, para la definición de una política pública como unidad de análisis y para su formulación, es importante contar con una clasificación que ayude a tomar mejores decisiones para que éstas se ajusten al marco jurídico vigente.

Los criterios de clasificación varían de autor a autor. Existen diversas clasificaciones y tipologías de políticas públicas. Así, por ejemplo, Theodore Lowi, desde un enfoque politológico, presenta políticas públicas de cuatro tipos:

Tipología desde el enfoque politológico



ANEXOS

Anexo 1: Guía de Entrevista

Agendación y formulación de la política de gestión educativa descentralizada en el sector Educación: actores, factores y dinámicas intervinientes entre 2011 - 2016

- Guía de Entrevista -

El objetivo general de la investigación es comprender los factores, las dinámicas y contextos políticos y su capacidad de influencia en el desarrollo de la gestión educativa descentralizada y, en este marco, las capacidades institucionales en el sector educación entre los años 2011 – 2016. Los objetivos específicos son: 1) Describir el proceso de construcción de la agenda de gestión educativa descentralizada en el sector educación y la manera como orientó la formulación e implementación de esta política entre el 2011 – 2015; 2) Explicar cómo influyó el proceso de construcción de inclusión de la gestión educativa descentralizada en la formulación de la política y qué nuevos elementos a la agendación de la política trajo este proceso; y 3) explicar de qué manera ha estado presente la construcción de capacidades institucionales en la Agendación y formulación de la política de gestión educativa descentralizada.

El problema que se plantea esta investigación es que a pesar de los consensos básicos sobre la necesidad de institucionalizar una gestión educativa descentralizada, que implica desarrollar las políticas educativas orientadas a resultados y mejora del bienestar de la población de manera articulada entre los tres niveles de gobierno, existe un núcleo de desacuerdo básico sobre los niveles de autonomía y discrecionalidad que deben manejar el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para desarrollar sus propias políticas educativas de manera articulada con el nivel nacional y, en consecuencia, la necesidad de impulsar el desarrollo de capacidades institucionales en todo el aparato del Estado para generar condiciones para su implementación. En la base del desacuerdo, aparentemente, se encuentran en conflicto perspectivas sobre el estado unitario y descentralizado; los

roles y márgenes de autonomía y discrecionalidad de cada uno de los niveles de gobierno; y los objetivos de gestión pública: entre más eficacia (resultados) o más institucionalidad (Estado descentralizado).

La gestión educativa descentralizada forma parte del objetivo 4 del Proyecto Educativo Nacional, formulado entre el 2002 y 2005 y aprobado como política de Estado en el 2007, pero su formulación recién se inició en el 2011. Desde el 2009 en adelante se reinició el debate y la formulación de propuestas sobre el tema. En base a los conceptos marco de gestión descentralizada de PCM, el sector Educación avanzó en la formulación de esa política, con el Ministerio de Educación, tomando decisiones, pero sin un mayor acuerdo – concertado - sobre cómo debe ser la gestión educativa descentralizada. Los avances iniciales se dieron en una perspectiva de mayor descentralización, pero los desarrollos del 2013 en adelante, a nivel de formulación e implementación pusieron un mayor énfasis en la modernización del aparato educativo, con un mayor control del Ministerio de Educación. Para algunos actores ello no sería suficiente para superar los desafíos educativos territoriales. En cualquiera de los dos escenarios propuestos – descentralización o modernización controlada por el MINEDU -, la mejora de los resultados educativos y otros objetivos de la educación demandaría una mayor capacidad institucional y autonomía en los gobiernos regionales y mayor capacidad de rectoría y coordinación en el Ministerio de Educación.

Guía de entrevista

Agendación (proceso por el cual la gestión educativa descentralizada ingresó en la agenda pública o del Ministerio de Educación y se mantuvo aunque con algunas modificaciones durante el periodo 2011 – 2016)

1. ¿Cómo ingresó la gestión educativa descentralizada a la agenda pública del sector educación?
2. ¿Qué actores intervinieron? ¿Con qué propuestas? ¿Cuáles propuestas estuvieron en conflicto?

3. ¿Qué patrones usaron los actores para incidir en la agendación de la política de gestión educativa descentralizada¹? (Ver nota debajo)
4. ¿Qué estrategias utilizaron los actores para incidir en la agendación de la política de gestión descentralizada? (Ver nota debajo)
5. ¿Qué cambios se dieron en el periodo 2011 – 2016 respecto a la definición de la gestión educativa descentralizada? ¿Implicó un cambio en la percepción del problema público? ¿Qué actores promovieron el cambio?

Formulación (proceso por el cual se definen las alternativas de implementación - estrategias, procesos, actividades, etc.- de la gestión educativa descentralizada durante el periodo 2011 – 2016)

1. ¿Cómo se formuló la política de gestión educativa descentralizada (patrón incremental o modelo racional de políticas públicas)? En síntesis, ¿en qué consiste la política?
2. ¿Qué actores intervinieron en la formulación de la política? ¿Hubieron intereses en conflicto?
3. ¿El proceso fue, más bien, sectorial gubernamental? ¿A qué intereses u objetivos respondía? ¿Con quién dialogó la propuesta?
4. ¿Qué cambios se dieron en la formulación de la política en el periodo 2011 - 2016? ¿Implicó un cambio en el equilibrio del poder, el ascenso de un actor poderoso, el declive de otros actores?
5. ¿Cuál fue el núcleo de los cambios? ¿A qué objetivo público respondía?

¹ Carlos Alza (2014) define las prácticas de establecimiento de la agenda como **patrones** de actividad o formas de intervención o interrelación de los actores involucrados para lograr que su tema de interés sea incorporado a la agenda intergubernamental. Entre ellas destacan la **generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, generación de capacidades y la aproximación a actores**. Éstas se dan en función a las distintas **estrategias** que los actores plantean para incluir los temas en la agenda gubernamental, que tendrán como marco la institucionalidad disponible y el contexto político y económico. Entre ellas, siguiendo a Subirats (2012), la **movilización y acciones colectivas, mediatización, iniciativa estatal o anticipación interna, el lobby, captura o acción corporativa silenciosa, incidencia política o cabildeo, y la judicialización nacional e internacional**.

6. ¿Qué rol cumplieron los gobiernos regionales en el proceso? ¿Por qué? ¿En qué condiciones pudieron estar más implicados?

Capacidades institucionales²

1. ¿Cómo se planteó el fortalecimiento de capacidades institucionales desde la política de gestión educativa descentralizada?
2. ¿Existe una brecha de capacidades institucionales entre el nivel nacional y los gobiernos regionales? ¿En qué consiste?
3. ¿Por qué se ha mantenido la brecha en el periodo 2011 – 2016? ¿Qué factores inciden en el mantenimiento de esta brecha? ¿Factores Estructurales? ¿Falta de voluntad política? ¿Problemas de capacidad técnica?
4. ¿Se podría pensar una política complementaria de desarrollo de capacidades institucionales que se implemente descentralizadamente? ¿Por qué? ¿Qué condiciones serían necesarias de generar? ¿Se necesita un nuevo ciclo de políticas para ello?

Muchas gracias por su participación.

²De acuerdo a PCM, las **capacidades institucionales** están referidas al conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios que poseen las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que, en el ejercicio de un rol determinado, satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios, de acuerdo a objetivos, metas e indicadores alineados con las políticas nacionales, desarrollando relaciones intersectoriales e intergubernamentales que permiten una comunicación y coordinación recíproca para la eficiente y eficaz provisión de servicios públicos. **Sus componentes son: transparencia y participación ciudadana, el uso sistemático de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y mecanismos, espacios y protocolos para la articulación intersectorial e inster institucional.**

Anexo 2: Entrevistas

1. Gisele Cuglievan, Oficial de Educación de UNICEF. Lima, 25 de julio de 2017.
2. Estela González, Especialista, Proyecto de Apoyo a la Cooperación Canadiense. Lima, 16 de agosto de 2017.
3. Darío Ugarte Pareja, ex director de la Dirección de Educación Secundaria – DIGEBR – MINEDU. Lima, 18 de agosto de 2017.
Hugo Reynaga, ex director de la Dirección de Formación y Capacitación – DIGEGED – MINEDU. Lima, 18 de agosto de 2017.
4. Fernando Bolaños, ex Viceministro de Gestión Institucional – MINEDU. Lima, 25 de agosto de 2017.
5. Sonia Paredes, ex Secretaría de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, 25 de setiembre de 2017.
6. Martín Vegas, ex Viceministro de Gestión Pedagógica, MINEDU. Lima, 3 de octubre de 2017.
7. Pilar Saavedra, ex Directora de la Dirección Regional de Educación de San Martín. Lima, 13 de octubre de 2017.
8. Néstor Valdivia, Investigador Asociado, GRADE. Lima, 20 de octubre de 2017.
9. Alex Ríos, ex Director de la Dirección General de Gestión Descentralizada - MINEDU. Lima, 21 de noviembre de 2017.
10. Patricia Correa, ex Jefa de la Oficina de Coordinación Regional – MINEDU. Lima, 18 de diciembre de 2017.
11. José Carlos Vera, ex Director de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales - DIGEGED – MINEDU. Lima, 8 de febrero de 2018.