



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

La articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa. Estudio de caso entre las municipalidades y las UGEL- Lima, 2017

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestra en Gestión Pública

AUTOR:

Br. Edith Geovana Collazos Roque

ASESOR:

Dra. Carolina Valenzuela Moncada

SECCIÓN:

Educación e Idiomas

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Dirección

LIMA - PERÚ

2018



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

DICTÁMEN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

EL / LA BACHILLER (ES): COLLAZOS ROQUE, EDITH GEOVANA

Para obtener el Grado Académico de **Maestro(a) en Gestión Pública** ha sustentado la tesis titulada:

"La Articulación interinstitucional en la marco de la Descentralización educativa. Estudio de caso entre Municipalidades y las UGEL - Lima, 2017"

Fecha: 19 de diciembre

Hora: 12:00 m.

JURADOS:

PRESIDENTE: Dr. Freddy Ochoa Tataje

Firma: 

SECRETARIO: Dr. Hugo Prado López

Firma: 

VOCAL : Dra. Carolina Valenzuela Moncada

Firma: 

El Jurado evaluador emitió el dictamen de

Aprobado por Unanimidad.

Habiendo hecho las recomendaciones siguientes:

*Revisar Normas APA
Revisar Bibliografía*



Harold Arcaño

UCV.EDU.PE

Dedicatoria

A todos aquellos que han contribuido en mi formación profesional y al desarrollo de la presente investigación.

Agradecimientos

A los funcionarios de las municipalidades por su disposición para aportar al presente estudio.

A los Jefes de las Unidades de Gestión Educativa Local por participar en el recojo de información.

A los catedráticos de la mención que con su apoyo y consejos han motivado la incursión en la temática.

A mis compañeros de la maestría que han contribuido en la construcción de mi conocimiento de la gestión pública.

Declaratoria de autenticidad

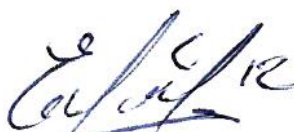
Yo, Edith Geovana Collazos Roque, estudiante del programa Gestión Pública de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo, identificado con D.N.I. 40603065 con la tesis titulada: La articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa. Estudio de caso entre las municipalidades y las UGEL-Lima, 2017.

Declaro bajo juramento que:

1. La tesis es de mi autoría.
2. He respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas. Por tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
3. La tesis no ha sido auto plagiada; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para optar algún grado académico previo al título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados y por tanto los resultados que se presentan en la tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

De identificarse la presencia de fraude (datos falsos), plagio (información sin citar autores), auto plagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Cesar Vallejo.

Ate, 30 de setiembre del 2017



Edith Geovana Collazos Roque
DNI 40603065

Presentación

Señores Miembros del Jurado Evaluador, de conformidad con los lineamientos técnicos establecidos en el reglamento de grados y títulos de la Escuela de Postgrado de la Universidad César Vallejo, presento el presente trabajo de investigación “La articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa. Estudio de caso entre las municipalidades y las UGEL- Lima, 2017”. El mismo que ha sido realizado para optar el Grado académico de Maestro en Gestión Pública. La presente investigación tuvo como objetivo: Identificar las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre la Municipalidad y la Unidad de Gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa.

En el trabajo mencionado describimos siete capítulos, en los cuales se encuentran: Introducción, método, resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones y referencias.

Por lo expuesto señores miembros del jurado, recibimos con beneplácito vuestros aportes y sugerencias, a la vez deseamos sirva de aporte a quién desea continuar un estudio de esta naturaleza.

Atentamente,

El Autor

Índice

	Pág.
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Declaratoria de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	x
Resumen	xi
Abstract	xii
Introducción	xiii
I. Planteamiento del Problema	
1.1 Aproximación temática	17
1.2 Realidad problemática	20
1.3 Formulación del problema	24
1.3.1 Problema general	24
1.3.2 Problemas específicos	24
1.4 Justificación, relevancia y contribución	25
1.4.1 Teórica	26
1.4.2 Metodológica	26
1.4.3 Social	26
1.5 Objetivos	27
1.5.1 Objetivo general	27
1.5.2 Objetivos específicos	27
II. Marco teórico	
2.1 Antecedentes	29
2.1.1 Antecedentes internacionales	29
2.1.2 Antecedentes nacionales	33
2.2 Bases teóricas	35
2.3 Marco histórico y contextual	60
2.4 Marco referencial	73

2.5 Marco legal	76
2.6 Marco conceptual	78
III. Marco metodológico	
3.1 Unidades temáticas	81
3.1.1 Definición conceptual	81
3.1.2 Categorización	84
3.2 Metodología	101
3.2.1 Definición conceptual	101
3.2.2 Diseño	102
3.3 Escenario de estudio	103
3.4 Caracterización de los sujetos	105
3.5 Procedimientos metodológicos de la investigación	105
3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	107
3.6.1 Técnicas de recolección de datos	107
3.6.2 Instrumentos de recolección de datos	107
3.7 Mapeamiento	108
3.8 Tratamiento de información	110
IV. Resultados	
4.1 Descripción de resultados	112
4.2 Teorización de Unidades temáticas	113
V. Discusión	124
VI. Conclusiones	129
VII. Recomendaciones	132
Referencias bibliográficas	134
Anexos	140
Anexo 1. Artículo científico	141
Anexo 2. Matriz de consistencia	153
Anexo 3. Entrevistas	155
Anexo 4. Codificación	171
Anexo 5. Libro de códigos	173
Anexo 6. Tablas de coocurrencia de códigos	175

Índice de tablas

	Pág.
Tabla 1. Matriz de acciones y metas del Plan Nacional de Descentralización 2012- 2016.	49
Tabla 2. Ventajas y desventajas de la descentralización educativa en la gestión educativa.	57
Tabla 3. Relación interdisciplinar de la gestión y otras disciplinas en el abordaje de la unidad temática. Articulación interinstitucional.	76
Tabla 4 . Características de la muestra seleccionada.	105
Tabla 5. Resultados de la investigación.	123

Índice de figuras

	Pág.
Figura 1. Pilares de la Nueva Gestión Pública.	46
Figura 2. Organización por procesos: “Cadena de valor”.	51
Figura 3. Diseño de estudio de caso.	102
Figura 4. Procedimiento metodológico de la investigación.	106
Figura 5. Mapeamiento de categorías.	109
Figura 6. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre UGEL.	114
Figura 7. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre municipalidades.	117
Figura 8. Relación entre unidades temáticas – Análisis integral.	121

Resumen

Esta investigación se ha desarrollado bajo el objetivo de reconocer las características y limitaciones de la articulación interinstitucional en el sector educativo en el ámbito local concernientes en específico a la relación entre las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa Local, para ello hemos realizado una revisión de los modelos de gestión pública vigentes en nuestro medio, la modernización del estado que promueve esta articulación hasta llegar a los lineamientos específicos dados para la promoción de la articulación interinstitucional. Además, le ofrecemos un marco histórico que permite contextualizar la intención de descentralizar y las dificultades para desarrollar una adecuada implementación de las relaciones interinstitucionales.

El enfoque cualitativo nos guía en el estudio en su diseño de investigación: Estudio de caso, para ello se ha optado por una muestra por criterio lógico para la comparación y los que son políticamente importantes dado que los sujetos considerados son directivos públicos, la información se obtuvo en las etapas: la observación, revisión documental, revisión digital y entrevista a profundidad, con retornos para confirmación de información.

Así mismo se procesa la información en el software para investigación cualitativa Atlas.ti v.7.5.4. Qualitative Data Analysis que nos ha facilitado el análisis con herramientas gráficas que son usadas como insumos para el análisis de cada codificación y cita correspondiente para alcanzar resultados confiables.

La conclusión a la que se ha llegado desde el análisis individual e integrado de cada una de las unidades temáticas y así responder a nuestros objetivos es que la articulación interinstitucional es principalmente de iniciativa unidireccional desde la municipalidad limitada por un modelo burocrático tradicional, que hace que el proceso de implementación sea lento y que no permite garantizar la sostenibilidad de las pequeñas iniciativas logradas, por lo que carece de eficacia y eficiencia de la gestión pública en sus acciones aisladas.

Palabras clave: articulación interinstitucional, educación, descentralización, implementación, modelo burocrático, gestión pública.

Abstract

This research has been developed under the objective of recognizing the characteristics and limitations of inter-agency coordination in the education sector concerning local level specific to the relationship between the municipalities and the units of Local Educational Management, for this we have conducted a review of current models of governance in our country, state modernization promoted by this joint to reach specific guidelines given for the promotion of interagency coordination. We also offer a historical framework to contextualize the intention to decentralize and difficulties in developing proper implementation of inter-institutional relations.

The qualitative approach guides us in the studio in his research design: Case study, for it has opted for a sample logical criterion for comparison and those who are politically important because the subjects considered are public managers, information obtained stages: observation, document review, review and digital depth interview with returns for confirmation of information.

Likewise, the information in the software for qualitative research processes Atlas.ti v.7.5.4. Qualitative Data Analysis that you provided analysis with graphical tools that are used as inputs for the analysis of each coding and corresponding appointment to achieve reliable results.

The conclusion has been reached from the individual and integrated analysis of each of the thematic units and to serve our goals is that interagency coordination is mainly Unidirectional initiative from limited municipality for a traditional bureaucratic model, which makes the implementation process is slow and does not guarantee the sustainability of small successful initiatives, so it lacks effectiveness and efficiency of public administration in their actions isolated.

Key words: inter - institutional coordination, education, decentralization, implementation, bureaucratic model, public management.

Introducción

El presente estudio de investigación se ha desarrollado con el objetivo de conocer las características y limitaciones que presenta la articulación interinstitucional en el ámbito educativo, en pos de reconocer la dinámica que vienen adoptando las instituciones públicas en su compromiso de modernización del estado peruano para alcanzar el ideal de estado eficaz, eficiente y transparente; de tal modo que se aporte en la consecución de oportunidades educativas de la población en equidad.

Para el presente se ha elegido el caso de la relación intergubernamental dada entre instancias educativas dirigidas por el Ministerio de Educación y los Gobiernos Municipales; la importancia del tema radica en la necesidad de reconocer el estado actual de las relaciones intergubernamentales en el ámbito jurisdiccional local, la misma que debe responder a las necesidades específicas de las poblaciones; más aún ya habiéndose dado los lineamientos que garantizarían este tipo de relaciones entre organismos de gobierno local a nivel educativo.

Para analizar esta problemática es necesario reconocer el contexto en el cual se desarrolla tanto en el plano político, técnico y administrativo, para identificar rasgos y limitaciones; es así que, en el estudio hemos hallado por ejemplo que el modelo de gestión burocrática aún persiste, pero principalmente en sus defectos más que en sus bondades y esto no ha permitido la implementación de normativa existente sobre el tema que hemos elegido para la investigación.

Los actores de esta problemática son por un lado las municipalidades que a través de sus subgerencias intentan responder a las necesidades de su comunidad en el ámbito educativo, con actividades realizadas sin la rectoría del Ministerio de Educación por lo que resultan pragmáticas y poco trascendentes aunque con clara intención en la búsqueda de integrar a la comunidad educativa a sus tareas.

Por el otro lado tenemos las UGEL quienes no reconocen con claridad lo establecido en las normas, por lo que se limitan a ser entes ejecutores del presupuesto limitándose en su relación con otros organismos por la definición establecida por el órgano rector, aislándolo así de las posibilidades de establecer una dinámica más activa en el plano local motivo de nuestro análisis.

Abordar el tema tiene una intención social, que es el aporte en el conocimiento y reconocimiento de iniciativas en gestión articulada promovida por los organismos de gestión educativa en una determinada área geográfica y poder así identificar la diversificación de las respuestas del estado a las necesidades diferenciadas de las localidades.

La intención académica es ampliar los elementos de análisis en la temática de articulación interinstitucional ya que resulta ser un eje de la modernización y su tratamiento y comprensión aun es limitada.

En el ámbito de la especialización académica en gestión, la intención es ofrecer el espacio de análisis para plantear posibilidad de dinamizar al estado a través de la articulación y alentar la eficacia de las decisiones en políticas públicas, para así motivar su implementación a partir del reconocimiento de la problemática que ha ralentizado en el proceso de modernización de la gestión pública.

En el marco metodológico nos hemos inclinado por el enfoque cualitativo y el diseño de investigación es el Estudio de Caso que nos ofrece la posibilidad de recoger valiosas percepciones desde los operadores de gestión local, para ello se ha hecho una revisión de la normativa que rige la descentralización en general, luego el marco histórico que se ha desenvuelto en el sector educativo, además de los modelos de gestión que sostienen nuestra gestión pública en el ámbito educativo. El recojo de información obtenida pertenece a directivos que toman decisiones sobre los ámbitos estratégicos en gestión educativa de ambos espacios gubernamentales, realizadas a través de visitas de observación y entrevistas a profundidad lo que nos permitió alcanzar el nivel de confianza para la obtención de información.

Al tomar sujetos específicos el muestreo al que se responde es no probabilístico, en la que nuestra principal limitación ha sido el tiempo que tomaron las coordinaciones para dichas entrevistas pues la muestra corresponde a directivos con muchas responsabilidades y funciones, pues nos tomaron de 1 a 3 meses el desarrollo de la fase entrevistas.

Los objetivos específicos buscan ampliar información sobre las unidades temáticas encontradas entre la que podemos revisar: la gestión de competencias, el modelo burocrático tradicional, intención política- administrativa de articular, la articulación primigenia, aprobación de gestiones y la capacidad de los servidores públicos.

Para una presentación de nuestro trabajo hemos considerado en,

Capítulo I, el planteamiento del problema donde se encuentran el contexto de observación en la temática abordada, bajo qué condiciones y cambios se viene desarrollando, así como los objetivos y motivaciones de nuestra investigación

Capitulo II, se tiene el marco teórico que aborda todos los elementos históricos, normativos, referenciales y contextuales para reconocer en que espacio del conocimiento se encuentra nuestra área de investigación, la temática específica acogida para el análisis y su vinculación en el desarrollo de la misma.

Capitulo III, encontraremos el marco metodológico que nos ofrece el sustento de cada paso dado en la descripción y análisis del estudio de caso, así como el sustento del diseño para la obtención de resultados de la investigación.

Capitulo IV, aquí reportamos los resultados de nuestra investigación usando las bondades que nos permite el Atlas.ti qualitative research v.7.5.4. Qualitative Data Analysis, como las barras cuantificables producto del análisis de coocurrencia y redes de códigos como apoyo visual a nuestro análisis.

Capítulo V, se tiene el análisis comparativo de los resultados obtenidos en investigaciones internacionales y nacionales, con nuestros resultados, para enriquecer y fortalecer nuestros hallazgos.

Finalmente entregamos el producto de una profunda reflexión y análisis de la temática y los elementos que se hallan en su caracterización, así como la revisión de nuestros resultados frente a otras investigaciones que aportan en la definición de nuestras conclusiones y recomendaciones que consideramos es un aporte a la gestión pública para así responder las demandas del ciudadano desde sus necesidades diversas.

I. Planteamiento del problema

1.1 Aproximación temática

En nuestro país durante los noventa se tuvo un periodo económico crítico por lo cual se promueve la superación de la misma aplicando fuertes restricciones en esos niveles y también mecanismos de control político que perturbaron el orden democrático por lo que al término el gobierno de turno queda deslegitimado, más aún por actos de corrupción sin precedentes que acompañaron el manejo estatal de ese periodo, por otro lado en lo social habíamos finalizado un conflicto interno muy violento; estos aspectos generaron un contexto particular para la reconstitución de la democracia y una mayor participación de la población.

En esta nueva condición de renovación de gobierno se inició una serie de procesos, iniciativas sociales y organizacionales en relación a la mejora de nuestro país, era crucial cambiar la percepción del gobierno tras los sucesos, hechos que permitieron virar hacia cambios de mayor apertura política, para ello se hicieron esfuerzos para construir un espacio de confluencia en el que los actores políticos y sociales debían tomar medidas conjuntas para reconstituir la institucionalidad del estado democrático.

El Acuerdo Nacional representa una de las principales iniciativas de consenso desarrolladas en nuestro país, la que se alcanzó en forma de compromiso social donde se estableció las políticas de estado definidas en ese acuerdo, por ejemplo, tenemos las políticas 8, 12 y 34 en el que se planteó la preocupación de los actores políticos y sociales sobre la necesidad de descentralizar el país, expresados en este foro.

La política 8 está referida a la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido en el Perú, en la que se muestra un compromiso por el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales, así también el establecimiento de una delimitación clara de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno haciéndose una primera referencia a la necesidad de articular y delimitar con claridad las funciones, aunque actualmente el proceso se haya desacelerado hay un reconocimiento de los avances logrados tal como lo expresó el Representante de la Coordinadora de Frentes Regionales en el Acuerdo

Nacional (2014) quien indica que “la descentralización es un proceso irreversible donde se han dado pasos importantes en la dimensión política y administrativa (...)”.

En tanto la política 34 se refiere al ordenamiento y gestión territorial en el cual se declara el compromiso que asegure el desarrollo humano en todo el territorio, indicando además que este proceso se dará con conocimiento de la diversidad para promover la sostenibilidad de ecosistemas, donde se debiera promover la articulación interinstitucional e intergubernamental que promueva el dialogo y la participación con los fines establecidos, así mismo se lanza una lista de metas que buscan dar una condición equitativa de desarrollo a los ciudadanos peruanos sin excepción.

Es por ello que consideramos que el inicio de la necesidad de articular interinstitucionalmente se discute en este valioso espacio de consenso, así mismo la definición de la articulación interinstitucional y la articulación intergubernamental como espacios de engranaje entre los niveles de gobierno, donde se hizo referencia a la gestión territorial del país expresada por Galarza (2014) en “Visualizaba la necesidad de un sistema nacional de gestión territorial para orientar, coordinar y armonizar las políticas y planes nacionales, sectoriales, regionales y locales con una sola mirada y con una visión estratégica común.”

Por otro lado, en la I Cumbre de Presidentes Regionales por la Educación, en el VII Encuentro de Nacional de Regiones (2011) se expresaba como un tema de preocupación máxima la articulación intergubernamental en el que señala además los procedimientos para el logro del mismo dando: Condiciones previas, procesos, mecanismos y una ruta sugerida.

Ambos espacios a los que nos referimos muestran que la intención política de implementar el proceso de delimitación de funciones, la horizontalidad intergubernamental, la generación de una agenda común, así como la realización de una planificación concertada, una evaluación de procesos, la promoción del funcionamiento del Consejo de coordinación intergubernamental, además del fortalecimiento de las capacidades de gobiernos regionales y locales, como definir

matriz de roles y otros puntos nos muestran una voluntad política de los actores por la educación en la mejora integral de la misma.

El desarrollo de Leyes, proyectos, normas y espacios para la discusión sobre la integralidad de funcionamiento del estado sin descuido de los espacios locales era una constante, pero así también la disputa por el control del poder en las acciones administrativas, es por ello que a pesar de toda la iniciativa conjunta y las necesidades planteadas a través de distintos mecanismos, son dejados de lado y no priorizados por los sucesivos gobiernos.

Tal es así que no se logra crear el Consejo de Coordinación Interinstitucional planteado a partir de la Ley de Bases de la Descentralización a pesar de los esfuerzos realizados desde los gobiernos regionales junto al Congreso en un primer momento y luego abandonado. Este descuido sin duda es una situación que hace peligrar la legitimidad de los gobiernos y les quita credibilidad a los políticos que debieran ir en búsqueda de ese ansiado Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Es por ello que durante el presente periodo gubernamental, hemos podido observar el divorcio entre los gobiernos: nacional- regional- local que coloca una barrera entra la población y el gobierno principalmente en educación, tal como lo se reconocen en las indecisiones y acciones de alcance regional, bajo la rectoría del gobierno central mostrados durante la última Huelga Magisterial promovida por representantes de las regiones, dejando expuesto el alejamiento del gobierno central con las regiones respecto a la problemática educativa.

Este suceso nos permitió reconocer muchas de las deficiencias del Gobierno en su conjunto sobre el conocimiento de las condiciones de servicio educativo en la educación formal, así mismo hemos podido ser testigos del desenlace que tuvo la reunión que sostuvieran los Gobiernos Regionales con el ejecutivo para dar fin al reclamo en salvaguarda de los estudiantes, donde los acuerdos dados quedaron desestimados por la organización magisterial, por lo que los cuestionamientos sobre la organicidad gubernamental y política son válidas para la población de todo el país, entonces: ¿Acaso los gobernadores no tienen representatividad social y política? ¿Es posible que todas las manifestaciones de deficiencia no han sido

reconocidas por los organismos descentralizados del gobierno y por ende del gobierno central?, ¿Qué pasó con las oficinas del ministerio dedicadas a la descentralización, acaso no tienen mecanismos para obtener la información de lo que ocurre en el país?; precisamente en ese sentido es que va nuestra intención de reconocer el contexto de articulación local, para que percepciones de deslegitimidad política como la que hemos leído en el diario La República, la misma que en su emisión del 11 de agosto declara sobre los acuerdos del ministerio de educación con los gobiernos regionales: “Maestros de Lima y provincias niegan que las actas firmadas por los funcionarios regionales representen al sector educativo” lo que nos indica que hay ausencia de representatividad y desconfianza en los mecanismos de coordinación entre el gobierno central y gobiernos descentralizados, lo que afecta a la credibilidad en las decisiones tanto del gobierno central como regional.

Es por todo ello que nos hemos interesado en revisar la problemática sin recorrer en esta etapa espacios muy amplios, pero si buscando identificar cómo se viene llevando a cabo la construcción del gobierno descentralizado a través de mecanismo de coordinación, colaboración y cooperación que implican alcanzar una articulación interinstitucional que además están planteadas con tanta claridad en la normativa de los lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada generada el 2014 para el sector educación.

1.2 Realidad problemática

La descentralización es un tema recurrente en cuanto a su necesidad de organización, sin embargo en su reciente implementación en los países de América Latina, en el cual el proceso es lento debido a que exige diversas condiciones gubernamentales puesto que su implementación lleva a la redefinición de responsabilidades para dar sostenibilidad política, administrativa o económica del país, es por ello que se requiere de estructuras funcionales entre los niveles de gobierno de carácter político y administrativo que permitan desarrollar una redimensión de los mismos que procuren además responder a las necesidades conjuntas del país, tal como lo manifestó Rosenfeld (1995) en su estudio sobre Gobiernos Locales En América Latina.

Dentro de estas nuevas responsabilidades por ejemplo en nuestro país se han dado través de las competencias, entre las que se encuentran las llamadas delegables estas son las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos regionales o locales y existen también las que se denominan exclusivas en las que se detallan las funciones de cada nivel de gobierno, en ese contexto es que aparecen muchas veces voluntades de avance y por otro lado posturas inerciales para la interrelación de los niveles de gobierno, cuando lo que se tiene que hacer es coordinar sobre todo cuando se llevan a la práctica las reformas políticas y administrativas, pues lo que no se han tomado en cuenta al parecer son los espacios articuladores entre niveles de gobierno para la toma de decisiones, sobre todo en implementar las competencias compartidas que por requerir mayor coordinación provocan mayor controversia sobre todo es donde se suelen dar los vacíos y conflictos de intereses de diversa índole.

La falta de claridad y delimitación de competencias trae consigo grandes dificultades más aún en periodo de crisis, pues al no definir responsabilidades con claridad no hay forma de exigir su cumplimiento por la no delimitación de responsabilidades tanto en el gobierno local, regional o nacional sobre una función específica.

Así también Vargas (2013) en la revista de análisis y crítica del Instituto De Estudios Peruano, nos hace referencia al impreciso papel de las municipalidades en educación a diez años de la descentralización, en el que se destaca la ingente cantidad de legislación que enriquece el lenguaje y los planteamientos, pero que éstas se dan contra las “murallas del legado institucional y de las prácticas clientelares” que no permiten el avance e implementación. Por ello consideramos que se requiere atención a la descentralización educativa, para que exista funcionamiento articulado del gobierno en su conjunto, así evitar que los cargos designados y los cargos por concurso público friccionen en su afán de responder a su nivel de gobierno, generando confusión e imprecisión en sus funciones y competencias promoviendo un espacio de competencia para la reproducción de clientelismo partidario. Además expresa que se debe abordar y mejorar la frágil articulación entre gobiernos subnacionales y las políticas generadas por los sectores de gobierno central, consolidar las alianzas intergubernamentales entre

los distintos niveles de gobierno y sectores a través de diversas iniciativas, así mismo la articulación entre la planificación productiva y educativa que diversifique según el contexto al cual responderá incorporando así la diversidad y complejidad de las comunidades, necesidades e intereses de las poblaciones fortaleciendo así la legitimidad y credibilidad del estado en su conjunto.

Es válido entonces que hayamos ido en la búsqueda de respuestas sobre la condición de articular las iniciativas y esfuerzo entre los niveles de gobierno, para aportar en la conjunción de proyección para el desarrollo educativo y así generar acciones concretas que den muestra de un trabajo mancomunado entre el gobierno nacional con los gobiernos locales para el desarrollo educativo de sus respectivas comunidades.

Al centrarnos en específico en el ámbito de Lima Metropolitana es porque observamos diferencias de acción en el ámbito educativo en los distintos distritos que la componen, lo que muestra una diversidad de necesidades educativas, también una necesidad de respuestas a esas necesidades, centrándonos una vez más en la revisión de la educación como fin de los esfuerzos de los gobiernos que principalmente afectan al desarrollo de la comunidad. Es visible que la educación entre un distrito difiere mucho de otro, por lo que un estudiante en el distrito de Breña y uno en Ate tendrá condiciones diversas que enfrentar contextualmente en su formación dentro del sistema educativo por ejemplo en referencia a la accesibilidad, seguridad y otros; así como en la intervención de la comuna local quienes ofrecen un contexto de desarrollo local educativo distinto también, tal es así que mientras un niño en Breña por ejemplo puede estar rodeado de espacios culturales, talleres, etc.; en Ate estos espacios no existen o son limitados tanto en el servicio público y privado, inclusive hay diferencias dentro de la comuna que dan origen a la sectorización, situación que hace necesario el reconocimiento de esa diversidad.

Lo que podemos observar además es que las entidades descentralizadas del Ministerio de Educación se han restringido a unas tareas exclusivamente formales, cuyo objetivo principal es el de asegurar el servicio educativo nacional que es de competencia de esta instancia. Mientras que las municipalidades

presentan una tarea de promoción de actividades deportivas y culturales, además del apoyo en el área educativa que ofrecen libremente, cuyo objetivo es brindar un espacio de recreación, deporte y cultura que atiende a una determinada cantidad de la población comunal.

Fue por ello importante para nosotros el reconocimiento sobre qué se está realizando a través de la gestión pública en cuanto a acciones conjuntas para alcanzar un adecuado nivel de desarrollo educativo en nuestras poblaciones.

De ahí que la pregunta general que orientó nuestro estudio fue ¿Cómo son las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre las municipalidades y las UGEL en Lima Metropolitana? El responder esta pregunta nos ha permitido descubrir el estado actual de la relación intergubernamental entre las instituciones públicas del ámbito educativo local, así como el contexto que afrontan en el periodo de reconocimiento y delimitación de funciones en el marco de las competencias señaladas para cada nivel de gobierno, también nuestra tarea es reconocer los esfuerzos que vienen realizando las instituciones locales por contribuir a la educación de la comunidad de un modo u otro, hecho que también permitiera ampliar la reflexión sobre la descentralización como factor que contribuye a la atención de la heterogeneidad de nuestras poblaciones, más si con ello se contribuye favorablemente a nuestra visión de estado moderno definida en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobado por DS Nro. 004-2013-PCM.

Las preguntas específicas que se abordaron en el presente tema nos ofrecen mayor profundidad entre ellas se plantearon: ¿Cómo se promueve la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL?, ¿Cuáles son los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad?, ¿Cuáles son resultados de gestión obtenidos de las competencias entre los órganos descentralizados en favor de la educación?, ¿Cómo es la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización?, ¿Cómo se otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa?. Las mismas que nos permitieron reconocer el

contexto en el cual se enmarca nuestro estudio, así como las condiciones y limitaciones que presenta en la actualidad.

Recordemos que el marco de descentralización es sobre el cual se crea la necesidad de articulación, puesto que representa un proceso ligado a la necesidad de establecer mecanismos de conexión en el territorio de nuestro país, es por ello que nos hemos dado la tarea de reconocer el marco legal que rige la descentralización para asegurar las condición histórica del proceso que permitirá implementar una gestión pública con resultados y así contribuir a una descentralización efectiva.

1.3 Formulación del problema

1.3.1 Problema general

¿Cómo es la articulación interinstitucional entre las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa?

1.3.2 Problemas específicos

Problemas específicos 1

¿Cómo se promueve la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL?

Problemas específicos 2

¿Cuáles son los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad?

Problemas específicos 3

¿Cuáles son resultados de gestión obtenidos de las competencias entre los órganos descentralizados en favor de la educación?

Problemas específicos 4

¿Cómo es la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización?

¿Cómo se otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa?

1.4 Justificación, relevancia y contribución

La investigación se justificó en la necesidad de aportar en la identificación, descripción de las condiciones de la gestión pública de dos tipos de organismos descentralizados en determinado ámbito geográfico en el sector educativo, para poner al descubierto una realidad relacionada a un tema tan relevante como es la articulación interinstitucional de dos organismos descentralizados para constituir una educación de acceso justo y equitativo. La descentralización educativa requiere muchos esfuerzos para construir un servicio diverso y de alta calidad con el apoyo de los tres niveles de gobiernos; por ello que, las observaciones de las funciones que poseen las instituciones en cuanto a articulación interinstitucional se basan en las percepciones conceptuales y las actividades realizadas, de tal modo que nos dieron información relevante para el reconocimiento de cómo se viene trabajando en razón a la labor educativa.

Al analizar el cómo se coordinan las funciones del ámbito educativo hemos podido hallar distintos aspectos tanto comunicacionales y organizacionales que se han implementado en materia de coordinación interinstitucional. La temática de Articulación Interinstitucional entonces es fundamental, ya que existe un marco legal para darse sin embargo no ha sido implementado adecuadamente por falta de un equipo que visualice el proceso y conozca las necesidades de las instituciones, es por ello que creemos importante la activación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), para así dar continuidad al proceso de descentralización a través de la articulación tanto que otorgue eficiencia y eficacia en el servicio educativo, para encaminar el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Educación como organismo representante del gobierno nacional y garantizar que la tarea educativa asignadas a la gestión de las UGEL y las municipalidades sean conjuntas y coherentes. Por lo que el aporte en la temática de gestión es específico sobre la articulación y descentralización en el manejo de gestión y políticas públicas a nivel local.

1.4.1 Teórica

Consideramos que este estudio nos permite revisar aspectos de la gestión pública y más específicamente en uno de los ejes de la modernización como es la articulación interinstitucional, pues sobre estas dinámicas se define el grado de interrelación entre niveles de gobierno y entre sectores, así como entre los organismos gubernamentales del mismo nivel; es por ello que es importante seguir ampliando una temática como ésta cuya investigación es aún limitada y más aún si nos permite identificar esta unidad temática en su problemática contextual en específico en el sector educativo.

1.4.2 Metodológica

La aplicabilidad del análisis cualitativo en el diseño estudio de caso, si bien es una metodología ya tipificada y definida, la innovación en la presente investigación es el análisis realizado con apoyo del software Atlas.ti v7.5, con el que se han trabajado los códigos y las categorías que se definieron del proceso de análisis de la información, el apoyo tecnológico ha podido garantizar la rigurosidad necesaria para hacer un análisis en el enfoque elegido para la investigación, indicando que al ser un recurso que ofrece alternativas al análisis nos otorga elementos cuantitativos mínimos que ofrecen una referencia en la cadena lógica que se construye garantizando la posibilidad de analizar y reanalizar los datos desde diversas perspectivas, por lo que esperamos represente un mecanismo de investigación en futuras investigaciones de esta unidad de posgrado con el fin de establecer unidades teóricas comparables cuyo resultado pueda asegurar la transferibilidad de las conclusiones y aportar a la construcción teórica.

1.4.3 Social

Tal como se mencionó en el aporte teórico de nuestra investigación, abarcamos un área tan fundamental para el desarrollo humano como es la educación, nuestra intención en suma con ello es ofrecer el contexto problemático en el que se desenvuelven los mecanismos de articulación primaria que vienen planteando los distintos organismo desde su perspectiva, que permite dejar evidencia para la toma de decisiones, así como hacer un llamado de atención a los líderes políticos sobre

el tema como elemento enriquecedor de la gestión pública que es fundamental para alcanzar un gobierno para todos.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo general

Identificar las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre la Municipalidad y Unidad de gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa

1.5.2 Objetivos específicos

Objetivos específicos 1

Definir la forma de promoción de la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL y viceversa.

Objetivos específicos 2

Determinar los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad.

Objetivos específicos 3

Calificar los resultados de gestión obtenidos entre los órganos descentralizados en favor de la educación.

Objetivos específicos 4

Definir la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización.

Objetivos específicos 5

Identificar los actores que otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa para la articulación primigenia.

II. Marco teórico

2.1 Antecedentes

La unidad temática ha sido una preocupación para diversos investigadores principalmente internacionales, aunque aún no se hayan realizado muchos estudios nacionales alrededor del tema, pero con estudios de temas cercanos nos han permitido reconocer importantes trabajos en la temática elegida cuyas conclusiones servirán a nuestro análisis posterior, en favor de enriquecer las conclusiones del presente trabajo de investigación por lo cual se han trabajado en con cuatro tesis internacionales y tres nacionales.

2.1.1 Antecedentes internacionales

Para enmarcar nuestra investigación hemos revisado tesis como las que nos ofrece un estudio relacionado a nuestra temática que fue la realizada en la Universidad Complutense de Madrid, investigación hecha por Molina (2015) para optar el grado de doctor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, la tesis lleva por título las relaciones intergubernamentales en la descentralización del Ecuador en el que se plantea como objetivo de la presente investigación la descripción, el análisis y el establecimiento del modelo de relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, en el ejercicio de la política de descentralización en Ecuador, desde el año 2008 hasta el 2014, el estudio se ampara metodológicamente en el enfoque de corte cualitativo.

Del cual hemos extraído conclusiones que nos exigirán el alcance de mayor rigurosidad en el análisis de nuestro estudio, es por ello que entre ellas tenemos; las relaciones intergubernamentales se dan en un espacio normativo importante para quienes serán parte de ella, que además nos ofrecen un indicador sobre donde reside la decisión en el que se define las funciones y responsabilidades además de los instrumentos que rigen su implementación , precisando que las mismas se hallan influenciadas por el estilo de gobierno y la historia de cada país.

Por otro lado las relaciones intergubernamentales no han tenido la atención en la agenda política en la descentralización del Ecuador, aunque se va reconociendo que existe la necesidad de articular no solo las competencias a los planes y normativa que aprueba el gobierno central, sino también a los actores; es

por ello importante generar una estrategia que institucionalice las reglas de juego entre las instituciones gubernamentales, las mismas que podrían modificar el modelo de relaciones intergubernamentales.

La siguiente tesis revisada también elaborada para la Universidad Complutense de Madrid, elaborada para el programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública, cuyo título es Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia, estudio realizado por Arandia (2015) que abarca el periodo de 1994 a 2006, su diseño de investigación es el estudio de caso que presenta una hipótesis central sobre la existencia de un supuesto déficit en el establecimiento de canales y mecanismos de relaciones intergubernamentales como un factor que contribuye a la deslegitimación política del modelo de descentralización de base municipal en Bolivia.

Del presente se obtuvieron las siguientes conclusiones: la existencia de una incipiente estructuración de relaciones intergubernamentales, que son los resultados de procesos improvisados que se han generado más por las necesidades coyunturales de una gestión pública, que en su proceso embrionario determinó ciertas debilidades de base entre los que se destacan la coordinación asimétrica, la falta de conexión entre los instrumentos y mecanismos de movilización de recursos, así como la falta de interés de los decisores políticos dando continuidad a las prácticas basadas en la autoridad central, relegando estas relaciones como un factor menor dentro del concepto de coordinación.

Por otra parte el excesivo presidencialismo departamental, los consejeros departamentales asfixiados que se redujeron a una función municipalista y un orden competencial ambiguo originó un corte de las relaciones intergubernamentales no pudiendo construir una dinámica de diálogo, menos aún una visión política departamental.

Además, la cooperación se destacó esencialmente el asociativismo municipal con un funcionamiento de relación jerárquica de abajo hacia arriba, estas agrupaciones buscaban mejorar sus condiciones de negociación con los poderes centrales, por lo que esta forma de asociaciones se constituyó en agentes de cooperación intermunicipal.

Entre los estudios revisados hallamos éste que tiene una relación más específica con nuestro estudio, la misma que es presentada en la Universidad Complutense de Madrid siendo un trabajo de orden cualitativo, presentado por Olin (2015) tesis doctoral cuyo título es Relaciones intergubernamentales, federalismo y cambio institucional en la educación básica en México: capacidad directiva para la conducción de la política pública en las administraciones subnacionales, el objetivo que motivaron el presente estudio es la valoración de la capacidad directiva para la organización y conducción de la políticas pública en educación básica, atendiendo a las configuraciones organizacionales de dirección y gestión de los sistemas de educación en los estados del país centroamericano como es México.

Del estudio se desprenden las conclusiones siguientes: La relación intergubernamental fue muy influenciada en sus inicios por la centralización, lo que produjo la concentración de poder en las estructuras federales en la que predominaba una baja posibilidad de negociar a los gobiernos locales. Además, la federalización educativa tuvo tres ejes: la política fiscal de modernización, la democratización política y la inserción de la economía a los flujos internacionales.

El proceso indicado trajo consigo un desarrollo de gestión diferenciada en la que se reconoce la necesidad de resolver las dificultades reconociendo las particularidades locales, así como el descubrimiento de nuevas necesidades de especialización para la gestión de las competencias recibidas con el fin de fortalecer sus capacidades, pero lo que se observó es una clara diferencia en la administración de docentes estatales y docentes federalizados, habiendo instituciones que operan con dos estructuras paralelas es decir las federales y estatales, falta de idoneidad de los profesionales que conducen administrativamente las relaciones intergubernamentales por la ausencia de perfiles definidos y coherentes a los objetivos del proceso, así como la permanencia de aquellos técnicos idóneos, condición que está relacionada a factores ajenos a los fines de la federalización, cuya causa se considera la falta de normativa en esta línea de carrera para la administración pública; en cuanto a la distribución fiscal es desigual entre los estados y no guarda relación con la contribución de los estados, también se observa una desarticulación entre la planificación y las actividades operativas.

De lo indicado se define que las relaciones intergubernamentales en México están en construcción ya que aún hay definiciones por desarrollar, que se debe valorar la diversidad de formas de organización derivadas de la descentralización que requiere capacidades de los actores que ha generado la renovación de un perfil para calificar funcionarios que aporten al proceso de articulación en favor de las actividades administrativas y decisiones políticas.

Además, otra de las tesis es la realizada en América Latina que lleva por título La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela, el estudio fue realizado por Durigo (2013) bajo la dirección del Dr. Sergio Raúl Ilari, la tesis de maestría se presentó en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires – Argentina una investigación con el enfoque cualitativo de carácter exploratorio, el objetivo que motivó este trabajo fue el análisis de cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales y qué condiciones inciden en la ejecución y sustentabilidad de estos procesos .

En el cual llegaron a las conclusiones que consideramos relevantes a nuestra investigación entre las que se tienen: primero que la implementación de coordinaciones interorganizacionales declara la necesidad del desarrollo de capacidades gerenciales, políticas y técnicas para mejorar un modelo de coordinación que se ha desarrollado, pero requiere aún mayores ajustes y mejoras. Segundo, la implementación política es un proceso de adaptación en la que se debe considerar la complejidad que sostienen la implementación de nuevos programas que requiere de una estrategia para poder aportar a los procesos operativos y de control. Además, en el tercero se encuentra que los procesos de implementación de coordinaciones horizontales entre las organizaciones se encuentran con factores de tipo político, técnico y sociocultural.

De lo descrito se puede reconocer que hay que tener la tranquilidad para identificar el proceso de implementación de una política, en el cómo llega a los distintos niveles de gobierno, la misma que debe tener en cuenta los factores contextuales en todos los ámbitos como el académico, social y cultural, para finalmente revisar las características de aquellos que se van a hacer cargo de

sostener las implementaciones en cuanto a sus capacidades gerenciales, en el que debe haber capacidad de hacer mejoras constantes asumiendo que es parte de un proceso complejo sobre el cual se está trabajando y es de hecho factible de mejoras.

2.1.2 Antecedentes nacionales

Entre los documentos de investigación nacionales que hemos revisado, tenemos cuatro tesis presentadas en la Pontificia Universidad Católica Del Perú:

La investigación desarrollada por Barrera (2016) se realizó para optar por el grado de magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que lleva por título “La coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito: un estudio de caso de las instituciones educativas de Lima metropolitana, durante el 2014-2015”. El objetivo que motivó este estudio fue la comprensión de la coordinación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y la Policía Nacional del Perú para la implementación de acciones para prevención de accidentes de tránsito en los olegio de Lima Metropolitana la metodología aplicada fue tanto de tipo cualitativo y cuantitativo.

De las conclusiones se desprende que si existen mecanismos formalizados de coordinación entre los actores que han sido normados, pero a pesar de ello no hay un trabajo articulado, coordinado y de cooperación entre ellas, además se describe la falta de capacidad de incidencia directa de sobre las instituciones al Consejo Nacional de Seguridad Vial, así también la duplicidad de funciones generadas por una ausencia de definición en las competencias, así mismo se resalta la falta de idoneidad para ocupar cargos requeridos en el tema.

Además tomamos el presente estudio porque consideramos nos ofrecerá un panorama de necesidad de articulación que además nos permitirá revisar el tema de transferencia de funciones en nuestro estudio; éste se realizó por Canazas y Márquez (2015) bajo el título de Diagnóstico del programa de municipalización de la gestión educativa en el marco de la descentralización. Estudio de caso de la

Municipalidad de Ventanilla, un trabajo de investigación realizado con el diseño Cuanti-Cuali-Diagnóstica-Descriptiva.

Las conclusiones que nos ofrece son las siguientes.

- La municipalización dio muestras de haber sido una implementación desarticulada de alguna estrategia nacional y local, por lo que había instrumentos de gestión, pero con documentos aislados, así mismo la municipalidad desarrolló mecanismos de gestión para tener la información de necesidades para recogerlos en el Proyecto Educativo Local.
- La municipalidad no ha logrado implementar un sistema de evaluación de resultados de los logros respecto a los objetivos del PEL, así mismo se ha prescindido del Consejo Educativo Municipal quedando solo una secretaría técnica para la implementación que debe ser fortalecida con la Subgerencia de educación de cultura.
- Existe una ausencia de capacidad administrativa, técnica, legal y política que permitan niveles mínimos de calidad de los servicios educativos, sumándole la ausencia de claridad en las directivas del Ministerio de Educación generando una superposición de funciones y desarticulación.

En otro estudio que fue realizado por Rivadeneira (2015) bajo el título de La coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014, para optar el grado en Maestría en Ciencia Política, tuvo como objetivo el reconocimiento de las operaciones de coordinación del gobierno local y la comisaría PNP para la implementación de la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres, investigación que se realizó por el método cualitativo.

Las conclusiones extraídas son: Los comisarios y personal solo ejecutan sin tener poder de tomar decisiones, pues éstas se dan a nivel político; quienes a través de protocolos realizan las coordinaciones con los vecinos y los gobiernos locales. Además, que el protagonismo independientemente que sea político o policial perturba las coordinaciones, que se definen como no uniformes y articuladas los

procedimientos para ofrecer seguridad por parte de la policía como el serenazgo que garantice la coordinación e implementación de las políticas de seguridad.

Y finalmente la investigación que lleva por título Corresponsabilidad y articulación : Una mirada a los pilares de gestión del programa Juntos, estudio presentado por Machuca (2014) para optar por el grado de Magíster en Gerencia Social esta fue desarrollada en enfoque cualitativo, su objetivo de investigación es el análisis de los mecanismos usados por el Programa Juntos para el cumplimiento de corresponsabilidad en salud de los beneficiarios, tomando en cuenta la gestión descentralizada de los servicios públicos y accesibilidad para la población rural.

De la presente se ha extraído conclusiones que aportarán a nuestro estudio, como: Las características de las gestiones realizadas en el marco de las políticas sociales y la descentralización inician un conjunto de cambios en la intervención del estado más aún en las poblaciones más necesitadas, donde se debe asumir el reto de generar mecanismo de coordinación intergubernamental para atender las demandas de la ciudadanía, si son los más excluidos entonces la exigencia para alcanzar eficiencia en la intervención debe ser mayor. Además, se considera que un elemento importante para promover los esfuerzos articuladores es la identificación de objetivos comunes en base a los objetivos y estrategias nacionales, que además se vinculen con los actores regionales y locales. Por otro lado, se concluye que de la experiencia analizada señala que la articulación es sostenible si se cuentan con objetivos comunes y el fortalecimiento del liderazgo regional, además que los espacios de coordinación a nivel regional se valoran en relación a la confianza muchas veces a través de convenios y acuerdos no formalizados, indicándose la necesidad de formalizar a través de normas y directivas.

2.2 Bases teóricas

Aproximación teórica a la articulación interinstitucional

En la actualidad el desarrollo humano planteado por la Organización de Naciones Unidas a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha centrado en un nuevo enfoque de desarrollo humano que va más allá del

crecimiento económico, que nos otorga una nueva perspectiva de desarrollo centrado en las libertades cuyos componentes son; la libertad de bienestar referida a lo que se puede ser y hacer, además de las combinaciones entre el ser y hacer que puedan realizarse mientras que la libertad de agencia, se refiere a la capacidad de hacer aquello que se valora que es lo planteado en el Informe de Desarrollo Humano 2016. En este informe además se contemplan cuatro indicadores nuevos como: el índice de desarrollo de género, el índice de desigualdad de género, el índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad y el índice de pobreza multidimensional que se suman a una serie de indicadores básicos que han servido para reconocer el estado de los países durante los últimos años como son: la esperanza de vida, los años promedio de escolaridad y el ingreso nacional bruto; con estos nuevos indicadores se pretende alcanzar un análisis más completo y detallado sobre aspectos de desarrollo social, así podremos reconocer cual es la situación presente mundialmente. En relación a ellos.

Según el informe podemos encontrar que 51 países se clasifican con el desarrollo muy alto, 54 países considerados con el desarrollo alto, con el desarrollo medio son solo 42 quienes, mientras que 46 figuran como países de desarrollo bajo, lo que indica que aún hay un grupo de 88 países registrados en el informe de desarrollo que no necesariamente alcanzan un índice de desarrollo satisfactorio; también se encuentra que los países de América Latina se hallan ubicados entre los grupos de desarrollo medio al muy alto, de esta información se reconoce que nuestro país se encuentra aún muy por debajo de países como Chile, Argentina, Uruguay, Venezuela y Brasil hecho que debe llamarnos a reflexión sobre las posibilidades de mejora en distintos aspectos en razón al crecimiento económico que se tuvo, así también se puede ver como Bolivia y Paraguay se encuentran por debajo del grupo, mostrando así que existen brechas entre los países que comprenden América de Sur.

El informe de desarrollo humano se ha trabajado hasta el 2015, donde se reconoce que las diferencias aún persisten entre los países y muestran una situación clara como sociedad colocándonos en condiciones diferentes o puntos de partida diversos a cada país, hecho que sin duda afectará el alcance del tan ansiado desarrollo definido líneas arriba, es a partir de esta preocupación que se establecen

los objetivos del desarrollo sostenible, los mismos que buscan ser un llamado a la adopción de medidas en pro de eliminar la pobreza y garantizar que las personas tengan paz y alcancen la prosperidad.

Es en este marco es que se da la Declaración de Incheon para la educación 2030 que es su objetivo 4, declara que se debe garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos que en su punto 86 se define como necesario un enfoque del gobierno en su conjunto para la construcción de una sociedad del conocimiento y frenar las desigualdades así mismo hace un llamado a fortalecer la coordinación, liderazgo y sinergias en el gobierno.

De los puntos analizados podemos concluir que en esta reunión de más de 160 países se ha podido definido la necesidad de otorgar condiciones de equidad a las poblaciones con el único fin de alcanzar su desarrollo y que para ello se exige claridad de los gobiernos en su conjunto, así también la coordinación que deben tener estos con sus otros niveles y sectores de gobierno para otorgar igualdad de oportunidades a la población, de tal manera que lo que se espera alcanzar como naciones del mundo sea posible en todas las poblaciones del mundo.

La educación resulta ser uno de los derechos que marcará el progreso de cualquier país, los países para desarrollarse necesitan personal con cultura y calificación para las tareas que va a realizar, es por ello que resulta fundamental el trabajo conjunto y con una inversión definida se podrá transformar la vida y las economías de los países; tal como lo señalará el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki – Moon para la portada del Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo (2014). Las inversiones que se den en materia educativa en definitiva marcan una iniciativa política para el desarrollo de los pueblos, más aún teniendo en cuenta que la producción del conocimiento se viene convirtiendo en un elemento valioso para el desarrollo económico de los países en el mundo.

Es por ello importante revisar el tema educativo en nuestro país considerando el desarrollo humano en nuestro país, para ello una referencia importante es el cómo nos va en los resultados educativos y con ese objetivo

revisamos el último informe sobre las pruebas PISA, un estudio desarrollado el 2015 cuya prioridad fue la evaluación de jóvenes de 15 años en las que participaron 72 países y que se centra principalmente en la evaluación de la lectura, matemática y ciencias, vale decir que es una referencia importante a tomar en cuenta ya que no sólo se evalúa lo aprendido en cuestión de contenidos, sino la capacidad de aplicabilidad de los contenidos a otras circunstancias, además se les aplicaron cuestionarios contextuales para definir el reconocimiento de ellos en su estado social, económico y educativo en sí mismo.

Es así que en este estudio señala la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, en adelante OCDE, sobre equidad en la educación que en los países los estudiantes con menor nivel socioeconómico poseen el triple de posibilidades de no alcanzar las competencias básicas en ciencias, también podemos apreciar en otro punto sobre el mismo tema se dice que los estudiantes inmigrantes tienen el doble de posibilidades que sus compañeros de no alcanzar el nivel en ciencias esperado tomando en cuenta su nivel socioeconómico. Sin embargo, existe un 29% de jóvenes resilientes que sobrepasan las expectativas y sobreponiéndose a la adversidad.

De todo ello es que hay que tener en cuenta que las diferencias marcan un punto de inicio para tomar en cuenta si se quiere alcanzar un hito en el desarrollo de nuestro país y que, si queremos alcanzar el desarrollo integral de nuestra población debemos tener presente estas diferencias que persisten aún en nuestro país e identificar los mecanismos para superar las diferencias entre los países de la región y economías.

Las diferencias de desarrollo también se presentan en las regiones de nuestro país y resultan evidentes, por ejemplo, los niveles de accesibilidad y oportunidades varían en gran medida entre una región y otra, esa condición está reflejada en datos que son reportados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, pero esta situación de diferencia no solo se aprecia en ese nivel de gobierno, sino también entre los gobiernos locales tal es así un autor nos indica que:

En la provincia de Lima metropolitana, los distritos cuya incidencia de pobreza son muy bajos o casi inexistentes como lo son San Isidro, Miraflores y La

Molina, que en promedio su estado de pobreza alcanza solo el 0,7%, en contraste con los distritos de Puente Piedra, Pachacamac y Lurín que alcanzan un promedio de pobreza de 35,6% 32,9% y 30,2% respectivamente. (Miranda, 2015, p.155).

Lo que se muestra es que hay diferencias existentes dentro de una misma región, entonces podemos decir que las posibilidades de desarrollo en cada uno de ellos estará definido por sus niveles de pobreza tal como se señala en el informe de las pruebas PISA en las que muestran que hay una relación entre su aprendizaje y los niveles socioeconómicos, entonces la forma de abordar el tema de desarrollo es encontrar una forma de promover una educación diversificada en y garantizar las oportunidades de desarrollo para todos, es ahí donde el estado juega el papel de promotor de igualdad de oportunidades para el bien de la población en general, es sabido que para disminuir las brechas existentes se debe recurrir a un mecanismo de descentralización con miras a superar esas inequidades, de tal forma que se eleve el nivel de educación de los pueblos para alcanzar así un desarrollo de nuestra sociedad en conjunto.

El acceso a la educación pública es uno de los derechos enarbolados por nuestra Constitución Política, así como por toda autoridad que se ha encontrado al frente de conducirla, se asume pues que es uno de los pilares para el desarrollo y la disminución de las brechas socioeconómicas como el desarrollo de la sociedad en su conjunto, la relación ha sido demostrada, tal es así que una compilación de investigaciones sobre rendimiento y calidad educativa realizadas por Beltrán y Seinfeld (2013) establecen una conclusión sobre la hipótesis de la relación entre pobreza y rendimiento en la que se corrobora que hay una relación en desmedro de aquellos niños que pertenecen a los 880 distritos más pobres.

De todo lo descrito podemos decir que una forma de desarrollo sería a través de la resiliencia que en definitiva no garantiza la oportunidad para todos, ya que es una condición de algunos, pero si se logrará alcanzar mecanismos de oportunidad educativa pues sería una forma de promover el desarrollo para todos a través de la educación y un reporte comparativo que indica que nuestro país tiene mucho por hacer en cuanto a la educación, por otro lado los datos locales indican que inclusive en la región capitalina existen diferencias marcadas en espacios cuya

administración está cercana al gobierno central. Por lo tanto, si la educación es un promotor de desarrollo y si ésta se encuentra ligada a las diferencias socioeconómicas y también culturales, para alcanzar resultados favorables, es importante atender al cómo se atiende la diferencia en las localidades entre los niveles de gobierno.

Además del rendimiento en la educación formal, hay que tener presente que existe el ámbito de educación no formal en las poblaciones que se traducen en las oportunidades de espacios educativos para dar una mejor calidad de vida y de desarrollo educativo a través de mecanismos locales que se expresan en actividades culturales, deportivas y formativas, las mismas que ofrecen un espacio de desarrollo que afecta en la educación formal por ser el contexto en el que se encuentra; estas actividades por ejemplo son competencias que han asumido los organismos descentralizados denominados municipalidades.

Mientras que la responsabilidad de la educación formal o escolarizada es de absoluta responsabilidad del ministerio de Educación. Por lo tanto, tuvimos dos espacios para revisar la tarea administrativa de coordinación, cooperación y colaboración que se toman en cuenta en este estudio sobre la gestión pública local en la educación y así poder acercarnos a comprender las limitaciones que poseen estos actos conjuntos que potenciarían la labor educativa de forma integral en las poblaciones y por consiguiente disminuirían las brechas sociales y económicas.

Para el logro de ello debemos saber que existe un avance significativo en materia normativa descentralista, el problema es su aplicabilidad en términos de implementación que ha limitado su continuidad teniendo una paralización durante el gobierno de Ollanta Humala continuando en el gobierno actual, declaramos por ello nuestro interés de revisar cual es el estado actual y contextual de la llamada articulación interinstitucional dada la necesidad de que exista coherencia entre la voluntad política de disminuir las brechas para alcanzar la modernización de la gestión pública y disminuir las diferencias de resultado educativo en favor de las mayorías, así como las decisiones de gestión pública que se hayan realizado en este marco, pues como lo sostienen (Beltrán y Seinfeld, 2013b,p41)

Mientras las políticas sociales en educación no tomen en cuenta las necesidades de las comunidades, y más bien se apliquen de manera homogénea, los resultados educativos y sus consiguientes efectos en la generación de ingresos, no serán los esperados. En el caso peruano, por ejemplo, las mallas curriculares se oficializan desde el Ministerio de Educación, muy a pesar de que existe la disposición de adaptarlas considerando las diferencias culturales de las poblaciones indígenas, e inclusive por las diferencias culturales, sin embargo, esto no se hace.

Aunque se haya otorgado horas de libre disponibilidad para uso contextual de las mismas y así otorgar el espacio a estas diferencias entre poblaciones y su forma de vida, además de la obligatoriedad de las instituciones educativas que deben tomar en cuenta los Planes Educativos Regionales y Locales para ser añadidos y asumidos en sus planes institucionales, éstas no ocurren ya que en la actualidad no todas las regiones y gobiernos locales poseen los planes educativos diversificados, pero no nos adentraremos en ello ya que no es el objeto de nuestro estudio.

Por otro lado la labor de las municipalidades como organismos descentralizados que tienen la responsabilidad de administrar para las poblaciones específicas según ámbito geográfico a través de competencias transferidas y compartidas, suponen una función importante en el acercamiento y reconocimiento de las necesidades específicas en sus comunidades también en el área educativa y que se debe responder bajo la rectoría nacional del sector educación como es el Ministerio de Educación, es por ello que hemos decidido revisar los aspectos de articulación entre estos organismos gubernamentales, considerando que sería enriquecedora para ambos organismos sea gobierno central y local asumieran la importancia de este mecanismo para potenciar y agilizar procesos que puedan entregarnos resultados favorables. Nuestro interés nace pues a partir del reconocimiento de que las necesidades específicas que tiene cada comunidad en materia educativa deben ser atendidas, pero a su vez también se debe responder a una visión macro de nuestro país.

Al reconocer la importancia de promover atención e identificación de formas, decisiones y acciones que alienten la descentralización educativa efectiva con miras a una mejor tarea educativa en el plano formal y no formal se hallen integrados, puesto que constituyen un factor importante para la toma de decisiones políticas con miras al desarrollo humano equitativo en nuestro territorio nacional y obtener logros tal como se muestra en Faguet y Sanchez (en la cita que realiza Bustamante 2008;p.154) en razón a lo ocurrido con Bolivia y Colombia; de Bolivia se dice que generó cambio en el uso de la inversión y transformo la política educativa para enfocar los recursos en aquellas localidades donde el nivel de educación era más bajo, mientras que Colombia aumento en 30% la matrícula en escuelas públicas mostrando una mejoría administrativa.

Así mismo Palao y Pisfil (2014) en la tesis Variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados en la producción del servicio educativo, en una investigación que fue presentada para obtener el grado de Magister en gestión pública de la Universidad Del Pacifico nos señala en sus conclusiones que existen cuatro variables que permitirán el mejor desempeño en la gestión de instituciones públicas de Educación Básica Regular entendiéndose que se refiere a una gestión orientada a resultados en la que se señala la capacidad para tomar decisiones basada en evidencias, evidencias que se pueden encontrar a partir de lo que ofrezca en visión un gobierno local; capacidad para articular los contenidos técnicos que aseguran la calidad del servicio con la planificación, la misma que debe estar contextualizada la comunidad inmediata y a la localidad; capacidad para articular la planificación al proceso de programación presupuestal en el marco de los programas presupuestales, así también la capacidad para la ejecución y monitoreo de los programas, proyectos y actividades basadas en las normas técnicas en el marco de la descentralización y la modernización de la gestión pública. Entonces es clave que estas organizaciones que son consideradas la instancia descentralizada de menor nivel tengan un mecanismo de relación intergubernamental con los gobiernos locales para alcanzar mejores resultados.

Por otro lado, señala también la necesidad de alcanzar una articulación entre los tres niveles de gobierno en función de programas presupuestales y lineamientos de política nacional, así como la capacidad de articular los

instrumentos de gestión sectorial, así como los planes operativos institucionales y los programas presupuestales. Como se puede ver hay toda una necesidad de agilizar los procesos de gestión y hacerlas más efectivas, para ello se requiere de un trabajo conjunto en los tres niveles de gobierno, así como intersectorialmente y que nos otorgue la posibilidad de servir mejor a la ciudadanía y asegurar el desarrollo educativo del país.

Modelos de gestión pública vigentes

a) Modelo Burocrático

Este modelo se desarrolla sobre la base de la teoría burocrática de Max Weber, un paradigma que contempla una organización que se rige en principios como son: (a) Las leyes y normativas son las que organizan los sectores jurisdiccionales y oficiales. (b) Existe un sistema jerárquico de cargos que determinan la subordinación férrea de los superiores sobre los funcionarios inferiores o de menor nivel en status de la organización. (c) la administración se define en documentos escritos que se conservan en original y copia. (d) La persona que asume la administración debe ser un experto. (e) Si el cargo está en construcción se debe garantizar la estabilidad del funcionario. (f) La forma de acceder a un cargo se ajusta al conocimiento de normas. Tal como lo señala Weber (s.f.) en cual podemos reconocer que hay un planteamiento en relación a la estructura de la organización, en principio.

Así también, el término burocracia como lo señala Petrella (2007) fue instaurado por Max Weber que derivó del término “büro” cuyo significado es oficina, refiriéndose así a la organización que se maneja bajo términos racionales. Por otro lado la real academia española define burocracia como la organización que se halla regulada por normas que ofrecen un orden racional para gestionar sus asuntos.

El termino burocracia ha sido usado de distintas formas a lo largo de la historia, así como nos lo hizo conocer Riggs (1979) haciendo que el mismo pierda la jerarquía dada en un inició pues pasó de ser la burocracia como personas con poder político y calificado, a ser el estilo de trabajo de un grupo de funcionarios con

tareas específicas, esta transición ha devenido en la medida de las observaciones críticas a la aplicación de la teoría al Modelo Burocrático de gestión.

El modelo burocrático en sí, tiene aportes de diversos autores ya que no se limita a la organización referida a estructuras, pues a partir de otros aportes se alcanza el mejoramiento del planteamiento realizado por Weber como es el reconocimiento de lo imprevisto, el reconocimiento de la organización informal así también la variabilidad de estados de burocratización, así mismo se tiene que la confluencia de planteamientos se han derivado en acciones que se han instaurado en éste modelo como por ejemplo el establecimiento de reglamentación y el apego a ellas, la resistencia a los cambios producto de la formación de carrera, el exceso de formalismos, la necesidad de mostrar su autoridad que desemboca muchas veces en los conflictos con el público; este relato aún es un episodio que se puede reconocer en nuestro país en cualquier organismo público pues al parecer el modelo burocrático limitado o poco desarrollado convive con el modelo de la nueva gestión pública.

Frente a estos rasgos que se presentaron en el modelo burocrático y que aún nos acompaña, cabe indicar que el máximo apogeo de este modelo fue en parte del siglo XX tanto en el ámbito privado como en el público, señalado por Petrella (2007), en el presente contexto de nuestro país en el que se ha decidido modernizar la gestión pública, es importante reconocer cuales son los entornos organizacionales públicos sobre los que vamos a reestructurar un modelo de gestión que atienda a los contextos actuales, ya que muchos de los elementos de este modelo pueden servir de base, otros complementar y en otros casos se hallará una contradicción que debemos ser capaces de reconocer para alcanzar un desarrollo óptimo del proceso de modernización en implementación.

Es así que tenemos que reconocer que toda esa burocratización trae una necesidad de hacer una eficiente labor para una atención en masa, pero el contexto ahora exige la individualización, la calidad y la eficacia en la gestión realizada, así también pasar del control que en mérito a la normativa se da, para pasar a una gestión de responsabilidad y de resultados basados en la satisfacción del usuario, en definitiva busca una centralización del poder para la toma de decisiones,

mientras que ahora en un espacio mega diverso en el que nos cruzamos todos, debemos comprender la necesidad de romper ciertos rasgos de esta gestión para hacerla perfectible en los puntos que han ayudado a construir una repartición de funciones, así como la proyección hacia dentro de la organización.

b) Modelo de la nueva gestión pública

Frente a los cambios del contexto que atravesaban los países se sumaban los aportes y críticas hacia el modelo burocrático generando una corriente de necesidad de cambio, empujado además por la crisis económica de los años ochenta en la que muchos países sufrieron en su equilibrio económico, por lo que se genera la importancia de un cambio en el aparato gubernamental, tal como lo recoge un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998) en adelante CLAD donde se describe el impulso de las naciones latinoamericanas para poder recomponerse económicamente y gubernamentalmente, entonces es allí donde cada país decidió por cual mecanismo de reconstrucción se inclinaba, en el cual se promueve la reducción del aparato estatal que adopta la reforma gerencial, en la que si bien el estado no es una empresa, se indicaba que era necesaria la mejora de los manejos estatales.

Entonces en el modelo gerencial se imprime la esperanza de consolidación de la democracia a través del perfeccionamiento de la gobernabilidad, el modelo inicia considerando los puntos siguientes: (a) la profesionalización de los funcionarios de alto nivel es un punto estratégico, (b) en la administración pública los funcionarios deben tener responsabilidad democrática y funcional en sus quehaceres de la burocracia, (c) debe controlarse los resultados en lugar de los procesos, (d) las competencias exclusivas a cargo del gobierno central deben ser controladas en su desconcentración por el control de resultados, (e) descentralizar en un mecanismo clave para la ejecución de servicios públicos, (f) se debe implementar nuevas formas de control a la autonomía de administraciones subnacionales, (g) En este modelo es importante distinguir dos formas de administración con los organismos descentralizados y los organismos desconcentrados, (h) otro aspecto es la orientación al ciudadano en desmedro de la burocracia que afirme el poder del estado, finalmente (i) se debe afirmar la

responsabilidad del funcionario público frente a la sociedad, los políticos y el sector privado. Así lo señala el CLAD (1998).

Así mismo Prats (2005) señala que el paradigma de la Nueva Gestión Pública se aplicó en muchos países desde los noventa aunque en forma desigual, puesto que cada cual tuvo que adaptar el modelo a su contexto, puesto que gobernar en el nuevo panorama social, político y económico se iba convirtiendo en una gestión de varios actores donde se deben fijar fines y resultados, dejando de lado el reglamentarismo y lo predecible.

La Nueva gestión pública se construye en base a diversas teorías que la sustentan, entre ellas podemos encontrar la Teoría Public Choice que introduce la administración privada a la pública, Teoría de Costes de Transacción donde se busca la optimización de costos, el neo- tailorismo que promueve la reducción de burocracia y simplificación de jerarquías y la Teoría de la Agencia que genera la atención sobre los procesos y resultados de gestión como se muestra en figura 1.



Figura 1. Pilares de la Nueva Gestión Pública.

Fuente: “La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias”, por García, 2007, Salamanca, España.

De ahí que la NGP tuvo por principal objetivo convertir las burocracias existentes en gobiernos con visión empresarial de marcada eficiencia, eficacia y

resultados, para alcanzar esa condición se han tenido que desarrollar una diversidad de métodos e implementaciones que conlleven a alcanzar ello.

Es por ello que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha generado estrategias para lograr la implementación de la Nueva Gestión Pública señalado por Díaz (2013) en *International Journal of Good Conscience*, de los que vamos a resaltar: (a) Autoridad y flexibilidad, (b) Asegurar el control y rendición de cuentas, (c) Desarrollar competencia y elección, (d) Mejorar la tecnología, (e) Proveer servicios responsivos a los ciudadanos, lo que significa brindar servicios coherentes y vinculados al ciudadano. Así mismo nos muestra las expectativas del modelo de gestión que busca pasar de la gobernabilidad a la gobernanza, entendiéndose que la gobernanza es una forma elevada de gobernar en la que se construya una nueva relación entre gobierno y sociedad, en el que se tiene un centro de gobierno que debe pasar a ser un sistema, además pasa de un estilo de gobierno jerárquico para ceder el paso a una gobernación asociada.

La modernización del estado y la descentralización

La Modernización del estado es una tarea que se viene desarrollando a partir del 2002 con la aprobación de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado - Ley Nro 27658, en la búsqueda de un estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano como lo estipula en ella, a partir de entonces se han realizado todos los esfuerzos de generar el marco legal que permita implementar una serie de reformas con miras a la modernidad de la gestión del estado peruano.

Los hitos legales que han sido determinantes en materia de modernización fue la aprobación de las leyes: Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) , ambas han definido funciones delimitando competencias con denominación de compartidas y exclusivas donde se identifica responsabilidades con mayor claridad tanto en los niveles de gobierno y los ministerios a cargo del Poder Ejecutivo, consideramos que con ello se logró no sólo el ahorro por efecto de anular la duplicidad de funciones si no también se ha organizado eficientemente las funcionalidad propia de cada institución del estado y el nivel de coordinación intersectorial que debe promover.

Los temas que han tenido mayor relevancia desde nuestra perspectiva es la implementación de la simplificación administrativa, presupuesto por resultados, gobierno electrónico como puntos de inicio del proceso que se viene implementando, de estos puntos mencionados se reconoce una estrecha relación entre ellos para el logro de la eficacia y eficiencia de la gestión, ya que el primero trata de reducir uso del tiempo en los procesos administrativos, mientras que el segundo debe garantizar la seguridad de inversión relacionada a las prioridades de cada entidad pública y el tercero tiene también una relación con el ahorro de tiempo así como de la transparencia de información.

Es precisamente que en el marco de mejora encontramos nuevas necesidades del estado con el fin de alcanzar objetivos mayúsculos señalados en la Ley de Modernización, es en ese proceso que nuestro interés por la articulación interinstitucional nos ha empujado a revisar distintas fuentes, en la búsqueda de reconocer los escenarios donde encontramos referencia a la articulación interinstitucional o sus componentes como es en el Plan de Nacional de Descentralización 2012-2016 (2012) que en su primer capítulo nos indica sobre cómo sería la conducción del proceso, la articulación intergubernamental y participación ciudadana, en este plan se expresa la necesidad de articular debido a que el Consejo de Coordinación Intergubernamental se desactiva por divergencias entre los actores de la descentralización, y se indica que es necesario un espacio de diálogo, concertación, consenso y evaluación definiendo la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y demás formas de relacionarse entre instituciones públicas.

Dentro de las acciones para alcanzar los objetivos estratégicos de la descentralización se sugiere promover un espacio de coordinación entre gobiernos regionales, locales y asociaciones representativas bajo la rectoría de la secretaría de descentralización adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro del cual también se indica el fortalecimiento de las comisiones intergubernamentales sectoriales, estableciendo también una serie de metas para alcanzar en relación a la descentralización a través de la matriz de acciones y metas, del cual hemos extraído para efectos de la investigación el capítulo correspondiente en la tabla 1.

Tabla 1.

Matriz de acciones y metas del Plan Nacional de Descentralización 2012- 2016.

Metas	Acciones	Responsable
1.1. Fortalecer la conducción del proceso a cargo de la SD.	1.1.1. Promover espacios de dialogo y coordinación intergubernamental desde la Secretaría de Descentralización – Presidencia del Consejo de Ministros para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.	SDP-PCM
	1.1.2. Impulsar un amplio consenso político que permita fortalecer el proceso de descentralización superando sus limitaciones.	SDP-PCM
	1.1.3. Promover desde la iniciativa nacional debate público informado sobre beneficios esperados y desafíos dela descentralización.	SDP-PCM
	1.1.4. Fortalecer el actual órgano conductor de la descentralización.	SDP-PCM
	1.1.5. Crear un sistema de información geo referenciados que fortalezca la toma de decisiones.	SDP-PCM
1.2. Fortalecer los espacios de dialogo y coordinación intergubernament al	1.2.1. Fortalecer las Comisiones Intergubernamentales sectoriales.	SDP-PCM
	1.2.2. Promover instancias de coordinación entre los gobiernos regionales y gobiernos locales y entre municipalidades provinciales y las distritales.	Congreso
	1.2.3. Instalar una comisión intergubernamental ad-hoc para revisar el reglamento del Consejo de Coordinación Institucional.	SDP-PCM
	1.2.4. Fortalecer las juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos regionales a nivel macrorregional.	SDP-PCM
	1.2.5. Mejorar los mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales, regionales y las institucionales sectoriales del gobierno central en cada departamento.	SDP-PCM
1.3. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial.	1.3.1 Implementar presupuesto participativo por resultados en todos los niveles de gobierno, articulados a los Planes de Desarrollo concertado.	CEPLAN-MEF
	1.3.2. Articular el presupuesto participativo y Rendición de Cuentas con el calendario del ciclo de Presupuesto Público.	MEF, Defensoría del Pueblo
	1.3.3. Difundir experiencias exitosa s de concertación y participación ciudadana.	SDP-PCM
	1.3.4. Incentivar los Acuerdos Públicos- Privados Sociales y su seguimiento.	SDP-PCM
	1.3.5. Promover la creación de sistemas articulados de espacio de participación ciudadana regional y local.	SDP-PCM
	1.3.6. Mejorar la representatividad ciudadana de los Consejo de Coordinación Regional, articulándolos a los Consejo de Coordinación Local y a los consejos temáticos regionales.	SDP-PCM
	1.3.7. Flexibilizar la conformación de los Consejo de Coordinación Local distritales para que incorporen efectivamente la diversidad de los actores.	SDP-PCM
	1.3.8. Actualizar y concordar el marco legal sobre participación ciudadana.	
	1.3.9. Reformar las reglas del proceso de revocatoria de autoridades regionales y locales.	

Nota: Extraído de Plan de Nacional de Descentralización 2012-2016.

En esta matriz podemos apreciar cuales son las metas, acciones y responsables del cual destacamos la puntualidad de acciones políticas y operativas

que se promueven con el fin de reactivar la desaceleración del proceso de descentralización, en el que la capacidad de articular intergubernamentalmente, coordinar intergubernamentalmente por tanto promover una articulación interinstitucional son actividades concentradas en la responsabilidad del Congreso de la República y de la secretaría de descentralización (ente rector) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros SD-PCM, hallándose en ellos la responsabilidad política y operativa de estos requerimientos del estado.

El otro escenario donde hallamos nuestra unidad temática es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 - PNMGP (2013) producto que fue trabajado por la Secretaría de Gestión Pública como ente rector de la modernización del estado, la misma que realizó talleres descentralizados para recoger la información y pueda ser analizada, debatidas y aprobadas por un conjunto de instituciones de gobierno como el Ministerio de Economía y Finanzas, Organismo de Supervisión de Contrataciones del Estado, Contraloría General de la República, Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, Asociación de Municipalidades del Perú, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática y la Secretaria de Gestión Pública; con miras a establecer la visión y principales lineamientos para conducir una actuación eficaz del estado para con sus ciudadanos.

Es en este documento que se define que un principio orientador de la política de modernización es la articulación intergubernamental e intersectorial que se describe como la planificación y ejecución de actividades de forma articulada entre niveles de gobierno, sectores y sistemas administrativos a través de la comunicación y coordinación entre ellas por las demandas de los ciudadanos. Por tal motivo se debe establecer las competencias de cada organismo público, fortalecer las capacidades políticas y técnicas en todos los niveles de gobierno.

El fin es alcanzar un estado moderno y el modelo que se prioriza para el logro de este objetivo es la gestión orientada a resultados, en la que se da prioridad a la planificación del estado, la planificación estratégica, el presupuesto por resultados, gestión por procesos, servicio civil meritocrático, la evaluación y gestión del conocimiento; con estos elementos se construye un modelo de gestión que

busca realizar procesos para generar la cadena de valor para alcanzar a cubrir las demandas de los ciudadanos tal como se muestra en la figura 2.

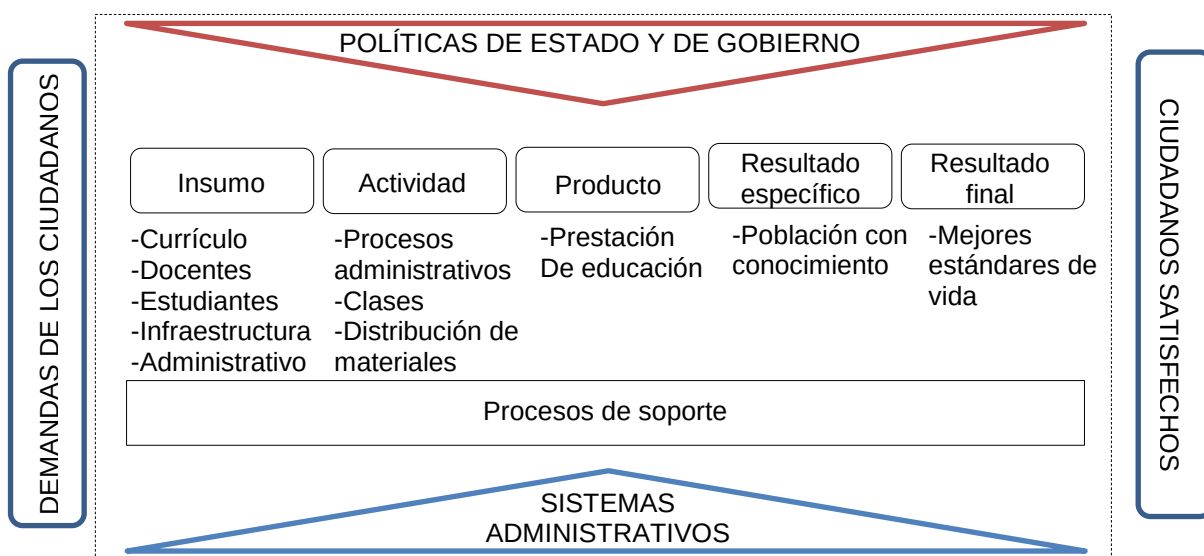


Figura 2. Organización por procesos: “Cadena de valor”.

Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

Este modelo busca generar valor en cada proceso a partir de las demandas de los ciudadanos con el fin de no sólo satisfacer en lo inmediato los requerimientos, si no establecer un valor añadido que supere y pueda prever las demandas futuras, de ese modo se garantizará la satisfacción ciudadana a largo plazo.

En base al modelo, se definen cinco pilares y tres ejes transversales para la gestión del cambio con miras a la modernización, es en este diseño que encontramos una definición de lo que significa el eje denominado articulación interinstitucional para la que se describe qué es un mecanismo de coordinación y cooperación además se muestra los planos de acción de los organismos gubernamentales con el único fin de alcanza un modelo de gobierno multinivel.

En relación a la articulación interinstitucional plantea la PNMGP (2013) que:

Un Estado unitario y descentralizado requiere articular y alinear la acción de sus niveles de gobierno -y el gran número de entidades que los componen-, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera de asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de

desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país. (p.50)

Dándonos a entender que resulta crucial la operativización de las políticas públicas de manera que lo planteado en el gobierno central se traduzca coordinadamente por el gobierno regional hasta el gobierno local y la información tenga una línea comunicativa inversa aporte en la toma de decisiones en el gobierno central.

Los mecanismos de coordinación y cooperación que se describen bajo el eje vertical y horizontal, describen que el eje vertical sería dado por el consejo de coordinación intergubernamental, consejo nacional, comisiones intergubernamentales sectoriales, los concejos de coordinación regional y local, mientras que el eje horizontal estaría dado por las comisiones intersectoriales, las juntas de coordinación interregional, las asociaciones de gobiernos descentralizados y las mancomunidades de gobiernos regionales o locales.

Así también se expresa que la limitación debe superarse a través de la identificación del espacio donde se construye la coordinación y cooperación, más aún si éste es dado en el plano político cuyos actores son las autoridades de uno o más niveles de gobiernos para establecer prioridades políticas, así también para el plano de gestión donde se da el nivel operativo que compete a funcionarios para la implementación y gestión de las políticas públicas.

Cabe destacar que lo encontrado representa una iniciativa política que vale implementar con el único objetivo de alcanzar un acercamiento más efectivo hacia la ciudadanía, ofreciéndoles una atención más cercana a sus necesidades y de conocimiento del gobierno central, regional y local.

Luego tenemos otro documento generado en la Secretaría de Descentralización que es el documento de trabajo: Capacidades institucionales un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada (2016) en el que se detalla como segundo componente para el desarrollo de capacidades institucionales los instrumentos para la articulación intersectorial e intergubernamental debido a que el marco legal y constitucional de la

descentralización exige una continuidad de acciones en favor de la coordinación, cooperación, colaboración y concertación para la toma de decisiones públicas para responder a construir un estado unitario y descentralizado.

Para ello se detalla que la identificación e implementación de espacios de coordinación como es el caso del Consejo de Ministro Descentralizado implementado por el gobierno de anterior, es planteado como un espacio de coordinación intergubernamental; las comisiones intergubernamentales son un espacio institucionalizados por decreto supremo D.S. N° 047-2009-PCM, también las mancomunidades regionales y locales, las mesa técnicas sectoriales, comisiones multisectoriales, comisiones de alto nivel, espacios que deben ser institucionalizados y acompañados con lineamientos, protocolos y procedimientos para ser sujetas a evaluación y mejoramiento continuo dentro de sus objetivos, también debemos otorgar la importancia debida a la Comisión multisectorial para el desarrollo de capacidades que además de constituir un espacio de articulación es la responsable del manejo de la demanda de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en el marco de la descentralización.

Por tanto, apoyarse en la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades según este documento permitiría reconocer las potencialidades, oportunidades, debilidades y deficiencias para activar los procesos de capacitación y asistencia técnica que requieran las entidades públicas de gobierno y así logren implementar las políticas públicas ofreciendo resultados.

Lamentablemente todo este proceso fue en alguna medida ralentizado, lo que ha generado un abandono de los procesos iniciados, las razones también son expuestas para reconocer así el marco en el cual se introduce el término articulación interinstitucional además de los sustentos y expectativas en su implementación.

Implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)

Para poder reconocer como se ha iniciado y desarrollado el proceso de implementación, así como los factores que han puesto límites a su constitución hemos hallado un trabajo que revisa este proceso ,el estudio realizado por Rivera

(2013) quien hace un análisis de la inacción en las decisiones públicas para la implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental en adelante CCI, nos indica precisamente que el Consejo de Coordinación Intergubernamental tuvo su origen en las oficinas operativas de la Secretaría de descentralización, específicamente en la oficina de Desarrollo de Capacidades a los Gobiernos Subnacionales puesto que en sus funciones se terminó convirtiendo en un espacio para la coordinación intergubernamental; aunque políticamente su origen fue desarrollado en el Congreso de la República donde se crea una norma que permitiera conducir la descentralización ideando entonces el Consejo de coordinación Intergubernamental.

Quienes promovieron su funcionamiento fueron los gobiernos regionales y locales, razón por la cual hubo un interés en alcanzar la institucionalización de este espacio, intentando construir un diálogo con el gobierno central y se puedan reconocer los avances, es aquí cuando el ejecutivo muestra un bloqueo para la conducción intergubernamental.

Frente a la ambigüedad que existía por el fin del CCI, se promueve la reglamentación del mismo, ésta fue observada por la falta de claridad de qué funciones tendría, razón por la cual se genera una oficina de articulación intergubernamental con la que después de muchas conversaciones entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaria de Descentralización logran aprobar. En este reglamento se dejaba por definido que el Consejo sería un órgano consultivo que promueve recomendaciones, cuyos acuerdos no son vinculantes y deben aprobarse por consenso entre los tres niveles de gobierno cuya representación estaba definida por gobierno central, regional y distrital sin tomar en cuenta otras formas de inclusión.

La primera elección de representatividad se da en el 2010 y luego de muchas presiones para realizar la instalación de la mesa se convoca para el 27 de mayo del 2011, fecha en la cual no se dio por la ausencia de presidentes regionales y el primer ministro. Aún con la llegada del nuevo gobierno este proceso quedó abandonado muy a pesar que el balance señalaba la falta de decisión política en este tema, cuando se evalúa la implementación del CCI.

La descentralización en el ámbito educativo.

A continuación, vamos a revisar que sucesos se han dado en el ámbito educativo en materia de descentralización, es decir revisamos el contexto en el cual se enmarca nuestra investigación sobre la articulación interinstitucional para así recoger los elementos existentes o generados para la alcanzar una coordinación que optimice los esfuerzos en la educación.

En el Perú también se está impulsando el cambio en la gestión educativa. Según la Ley General de Educación 28044 vigente, en la cual se señala la promoción de una gestión descentralizada en la que se busca revertir la estructura vertical y centralista del Ministerio de Educación hacia una participación mucho más autónoma de las escuelas, ya que estas representan y constituyen la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo según el artículo 66.

También se han otorgado competencias a los gobiernos regionales y locales en referencia a su tarea en educación, así como otorgarles participación en la gestión educativa establecida en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales 27867 (artículo 47) y la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (artículo 82). Este cambio de perspectiva sin duda exige otras responsabilidades, tanto a la escuela en relación a resultados como a su respectiva gestión. (Álvarez, 2010, p8.)

En efecto se muestra que hay avances en la normativa educativa y local, en favor de la educación, aunque éste sea un proceso no definido con claridad y que de tanto en tanto da muestras de avances, según las prioridades que se brindan a nivel político.

Solo con el objetivo de fortalecer los conceptos, debemos tener claro que descentralizar según la Real Academia Española es transferir a diversas corporaciones u oficio parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado y desconcentración es repartir entre varios algo que está concentrado en un lugar o que es responsabilidad de una persona. De aquí que con el alcance de Alvarado y Boisier (en citas hecha por Alvarez 2010) podemos reconocer que la descentralización es el traslado de funciones a una unidad autónoma con capacidad de decisión, mientras que en la desconcentración se mantiene la

dependencia. De lo expresado podemos reconocer entonces que la descentralización vista desde el Ministerio de Educación es más cercana a la desconcentración, ya que sólo se le da ciertas capacidades y no se le otorga la flexibilidad necesaria para tomar decisiones.

Así mismo se sostiene que el autor señala la necesidad de descentralizar la educación debido a la masificación educativa con realidades diversas, por lo que la población exige calidad y acceso a sus demandas e intereses que son variadas, esa misma condición de diversidad hace que la calidad educativa sea vista como una condición inalcanzable debido a la falta de comprensión de las realidades distintas tal como refiere Alvarado (en la cita de Alvarez (2010), para mayor comprensión sobre los planteamientos realizados, contamos con la tabla 2 que nos ofrece este autor con el fin de mostrar sus conclusiones, respecto al tema.

Tabla 2.

Ventajas y desventajas de la descentralización educativa en la gestión educativa.

Nro.	Categoría de Análisis	Ventajas	Desventajas	Exigencias
1	Enfoque de la gestión educativa	Menos burocracia de los gobiernos centrales y mayor rapidez en los trámites.	Continuar con la burocracia en territorios más reducidos.	Erradicar el paradigma centralista.
2	Autonomía en la gestión	Conceder autonomía en la gestión de la escuela.	Crear que el Estado busca liberarse de sus responsabilidades frente al tema educativo.	Coadyuvar a que el proceso de descentralización se desarrolle para mejorar la calidad de vida.
3	Gestión de recursos	Permitirá un manejo realmente gerencial del centro educativo, en términos de gestión eficiente de recursos, optimización de recursos, generación de nuevos recursos y logro de resultados favorables	Riesgo de asfixia administrativa para manejar los recursos financieros y materiales al no saber integrar las potencialidades en beneficio de la organización.	Transferir las competencias y fortalecer la capacidad de los gestores. Se requiere la asignación presupuestaria que el Estado debe otorgar anualmente a cada escuela.
4	Gestión Pedagógica	El currículo se adaptará a cada contexto y responderá a las demandas y necesidades.	Se puede caer en improvisaciones al no contar con personal capacitado para adecuar el currículo a la realidad.	Se requiere mayor creatividad para generar recursos e innovaciones para cada zona.
5	Atención a las Necesidades	Los problemas y las grandes necesidades de la escuela, localidad y región reciban mayor atención. Se puede solucionar mucho más rápido los problemas institucionales.	Se puede incrementar desequilibrios económicos entre localidades, regiones, e incluso en las escuelas.	Establecer una concordancia entre la política nacional, regional y sectorial.
6	Participación de los actores de la educación	Se incrementa la participación de los actores de la escuela en la planificación y ejecución de proyectos.	Se pasa mayor tiempo en discusiones sobre temas o asuntos de interés.	Crear espacios de concertación para la toma de decisiones.
7	Participación democrática en la gestión	Incrementar la participación en las decisiones a través de los diferentes actores de la educación.	Se puede aprovechar para manipular a los actores, marginación e indiferencia a los actores que no están capacitados para aportar en las decisiones en la gestión educativa.	Promover una cultura democrática y participativa.
8	Capacitación de los actores de la educación	Será posible lograr una mejor selección, desempeño y motivación a todo el personal que labora en la escuela.	No realizar con transparencia la selección, capacitación y evaluación del personal.	Formar personas idóneas para encaminar este proceso de selección, evaluación y capacitación del personal de la escuela.
9	Conocimiento de la realidad educativa	Permiten valorar, fortalecer e integrar la multiculturalidad y el multilingüismo.	El no contar con personal calificado puede afectar la oportunidad de integrar a las comunidades.	Obliga a tener mayor conocimiento de cada escuela, localidad o región. Para ello se necesita un buen diagnóstico.

Fuente: Tomado de Álvarez (2010, p.13)

A partir de la información se reconoce que hay una gran ventaja en la descentralización, más si tomamos en cuenta que nuestro país tiene por objetivo modernizar la gestión pública, es así que revisamos como es que se percibe la descentralización educativa desde el Ministerio de Educación, es por ello que recurrimos al balance presentado por el MINEDU (2013) donde se puede leer logros y limitaciones del mismo.

Primero, se han realizado transferencias de educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología a los gobiernos regionales desde el 2008 excepto a Lima Metropolitana por decisión política.

Segundo, se han transferido el nombramiento de directores y algunos gobiernos regionales han iniciado reformas de su estructura, para darle un sentido más eficiente.

Tercero, el énfasis en las funciones se han trasladado, pero ha carecido de una visión territorial integrador de la política educativa y la prestación del servicio en coordinación con otros sectores.

Cuarto, existe un marco normativo que promueve la participación en las regiones, para la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales.

Las limitaciones están presentes e identificadas desde el 2013 como relata este informe, entre ellos se consideran: Imprecisión en los límites de las competencias, la educación se gestiona en la misma estructura en las regiones, en la práctica las Direcciones Regionales de Educación poseen identidad sectorial y persiste cultura de dependencia, la indefinición del marco legal no ha permitido la institucionalización de espacios de coordinación.

Los desafíos son grandes en este sector, por lo que la coordinación como primer paso debe resolver todos estos temas ya vistos y definidos por el gobierno central, pues como hemos visto hay ventajas para la implementación y más si la gestión busca resultados.

Análisis de los Lineamientos para la relación intergubernamental entre el ministerio de educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales.

El Ministerio de Educación como ente rector de las políticas educativas nos ofrece con aprobación de los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio, los Gobiernos Regionales y Locales (2014), este documento pretende establecer instrumentos que permitan implementar y definir la articulación y relación entre estas instituciones.

Las relaciones intergubernamentales que señalan son de dos tipos una carácter vertical que permite la relación gobierno central con el regional y gobierno regional y local, por otro lado la relación horizontal dada entre instituciones sea esta entre gobiernos del mismo nivel, cuando se realiza entre unidades del mismo sector. Sobre las formas en las que se habrían dado estas relaciones serían: (a) la coordinación a través de espacios para generar consensos, (b) La cooperación que se da bajo la forma de apoyo voluntario, (c) La colaboración referida al apoyo mutuo entre instituciones.

Por otro lado, nos ofrecen mecanismo de relación en el sector educación que son: (a) Los consejos de coordinación intergubernamental siendo un espacio de carácter político y técnico, (b) El equipo de trabajo intergubernamental que atiendan a acciones específicas, (c) Conferencias para compartir mecanismos de solución, (d) Persona de enlace quien operaría una agenda intergubernamental.

Así también nos ofrece los instrumentos técnicos, como: pactos, convenios, matrices, sistemas, planes, actas; además se declara que la creación e implementación de los Consejos de Coordinación regional, distrital, de mancomunidades es responsabilidad del gobierno regional.

Con el objetivo de abordar temática que sustente lo investigado, nos centraremos en las especificaciones complementarias, en este apartado tenemos descrito el cómo se entablaría la línea de comunicación; en él nos señala la responsabilidad de la Oficina de Coordinación Regional del MINEDU, como responsable estratégico de la articulación territorial, así también resaltan la importancia de la gestión del coordinador territorial para atender las demandas y solicitudes del gobierno regional.

De los lineamientos publicados en su segunda educación podemos leer en el punto ocho y nueve sobre las relaciones intergubernamentales, que a nivel local se debe llevar a cabo coordinaciones, para definir cooperación y colaboración en el ámbito de su jurisdicción contemplando todos los actores posibles, públicos y privados, también el tener una visión estratégica que contemple el conocimiento de su territorio en lo geográfico y social; también se señala que el MINEDU es responsable de establecer líneas de comunicación regulares.

2.3 Marco histórico y contextual

Referentes históricos de la descentralización en la educación peruana

Proceso de descentralización en el Perú

La descentralización es un tema de interés histórico es así que desde el inicio de nuestra independencia fue la preocupación máxima para conseguir la identidad territorial, tema por el cual las regiones de Puno y Cuzco sobretodo evaluaron sus condiciones de protagonismo como región luego de la creación de Bolivia como país, esto al verse en la posibilidad de pertenecer a este nuevo país al revisar sus ventajas y desventajas frente al centralismo que Lima significaba desde el virreinato español. Es así que Contreras (2012, P.13) en El Centralismo Peruano en su Perspectiva histórica nos refiere:

“La generación de la independencia fue sin duda sensible al tema del centralismo. Estaban dispuestos a romper con él, en la medida que lo asociaba al régimen colonial contra el que habían luchado. Por ello en la primera Constitución, de 1823, se crearon Juntas Departamentales y el cargo de Presidentes de los Departamentos”

Como se menciona aquí ya se habían ido estableciendo mecanismos para descentralizar aunque éstos hayan desembocado en el control territorial principalmente.

En 1989 se aprobó la primera ley de bases de la descentralización a partir del entendimiento de la problemática que acarreaba el centralismo en esos tiempos,

pero no fue hasta el 2002 que se estableció la cadena de acciones que definen específicamente el desarrollo en la descentralización.

Es en ese periodo que se dan pequeñas iniciativas con la intención de implementar el marco normativo referido a la primera ley de bases, así también se genera a ley de bases de la regionalización dada en 1987 y modificada 1988, la misma que al promulgarse dio origen a cada una de las regiones a finales del periodo de gobierno en 1985-1990.

Con el gobierno entrante del después de las medidas tomadas el 5 de abril de 1992, se dictó la Ley Nro. 25432 en donde se dispuso la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que eran de dependencia directa del gobierno central, con esta implementación se disolvieron los gobiernos regionales quitándole cierto liderazgo de personalidades en las regiones como lo señalara Rüling (2002), y recién luego de seis años que se aprobó la Ley Marco de descentralización Ley Nro. 26992 (1998) y se derogó la ley de regionalización, con estas dos medida se generó una recentralización, que genera la instauración de 23 CTARs.

Entonces las etapas de descentralización realizadas a partir de 1989 hasta 1992 fueron resultado de acción política frente a la gran crisis económica desatada por el gobierno de entonces, lo que motivo a instalar una regionalización apresurada, primero con el establecimiento de regiones que agrupaban departamentos, es decir de carácter territorial para luego realizar una transferencia de responsabilidades la que se dio en un periodo tan corto y al fin del periodo de gobierno lo que se había logrado era empoderar a las regiones respecto del control del gobierno, ya que ocurrieron situaciones como por ejemplo la cita correspondiente al Diario el Peruano del 2001 en el Estudio del Proceso de Descentralización(2014) realizado por la contraloría donde se señala "...prohibió a los funcionarios de las direcciones regionales la transferencia de los ingresos captados por las distintas dependencias del Gobierno Regional a la ciudad de Lima" lo que motivo que el gobierno entrante desactivara el proceso debido a la dificultad para establecer una política económica de libre mercado, donde el estado no tenga intervención, anulando así las regiones creadas, retornando a los departamento

como entes de organización territorial, pero todas estas aún dependientes del gobierno central”.

Luego de la instalación del gobierno de transición se empieza una nueva etapa, que aunque ello no significó cambios inmediatos, las sucesivas observaciones de los actores políticos y sociales dieron una clara intención de descentralista, ya con el nuevo gobierno se presenta un contexto adecuado para generar instrumentos administrativos creándose así la Secretaria Técnica de Descentralización para que se pueda desarrollar una serie de iniciativas legales en favor de la descentralización, que era necesario ya que el gobierno como instancia democrática tras la crisis política vivida, sufría un descrédito absoluto de representatividad, motivo por el cual en las elecciones congresales del 2001 se estableció la regla del distrito múltiple lo que permitió que ex – autoridades subnacionales llegaran al congreso y éstos influenciaran el avance en la descentralización, en ese entonces se mostró interés en el proceso desde la perspectiva del Poder ejecutivo y el poder legislativo. El primero con dos visiones distintas; una desde el Ministerio de la presidencia que abordaba la participación ciudadana además de la regionalización y la otra desde la presidencia del consejo de ministros con una postura sobre la modernización de la gestión pública. El segundo establecía la necesidad que los departamentos fueran convertidos en regiones para acercar el proceso a la población, logrando así la aprobación de la Ley de Reforma de la descentralización.

Es así que se aprobaron las 31 políticas del Acuerdo nacional que en su octava política se tiene la Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú la misma que muestra una amplia voluntad política en el tema. Además se establecieron todo un conjunto de acciones para establecer un marco legal como son: Ley de Elecciones regionales, Ley de bases de la descentralización y Ley de demarcación y organización territorial, Ley orgánica de los gobiernos regionales además de la “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (Ley N° 27658) que define al estado con las características de: democrático, descentralizado y al servicio de la ciudadanía, el cual permite afianzar todo este proceso con vías a constituir un estado moderno.

Lo que en adelante se ha desarrollado es la legislación correspondiente a La ley Orgánica de municipalidades, Ley Marco del presupuesto participativo, ley marco de Promoción de la inversión descentralizada, Ley de descentralización fiscal, Ley del Sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, Ley de incentivos para la Integración y conformación de regiones. Todas ellas tienen como objetivo el brindar un soporte legal a las acciones de traspaso gradual y progresivo de funciones desde el gobierno central hacia las regiones.

En este periodo también se ha desarrollado la ley orgánica del poder ejecutivo (LOPE) cuya finalidad es delimitar las funciones en el ámbito público relacionado a los niveles de gobierno nacional, regional y local, además a los sectores del poder ejecutivo.

El proceso de descentralización en sí, se inicia con la etapa preparatoria donde se constituyó los gobiernos regionales, en la que los departamentos sustituyeron a los consejos de Transición Administrativa Regional, todo se dio en la supervisión del consejo nacional de descentralización quienes trabajaron la postura de hacer la transferencia progresiva y ordenada de funciones como lo hace explícita la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, allí se establece las competencias que tiene el gobierno regional.

Luego se propuso una segunda etapa de conformación de regiones que debió realizarse a través de un referéndum hecho que a pesar de ser sometido a discusiones y modificaciones aún no se ha logrado, debido a requiere de una comprensión por parte de la población sobre este tema. Además, se tendría una tercera etapa de transferencia de responsabilidades de diversos sectores exceptuando salud y educación que serían de implementación de una cuarta etapa, aunque luego se hizo una modificatoria para considerar la etapa tercera y cuarta como paralelas.

Frente a esas posibilidades expuestas se tuvieron que generar normativa que garantizara el control de transferencia con el fin ejercer gradualidad en ella, de tal modo se eviten riesgos en el proceso, es por ello que se delimitó el gasto y endeudamiento por ejemplo (Ley de Descentralización Fiscal), así también la acreditación de competencias para que se les pueda transferir responsabilidades

desde los sectores gubernamentales del Poder Ejecutivo (Ley del Sistema de Acreditación), entre otras.

En la última etapa de ordenamiento legal con la promulgación de la Ley Organización del Poder Ejecutivo, se tiene un mejor ordenamiento de las funciones pues hasta este momento aún hay dificultades para identificar las funciones de los tres niveles de gobierno, aunque lo que se tiene son las competencias exclusivas (de administración exclusiva de la instancia nacional, regional o municipal), competencias compartidas (aquellas que se realizan en coordinación entre los niveles de gobierno), las delegables (aquellas que ocurren a nivel regional y local). Que para el sector educación en específico no existe claridad en la delimitación.

Balance de la descentralización

A la revisión de documentos tendremos aquí una aproximación al Balance del proceso de descentralización visto desde organismo públicos que nos ofrecen su perspectiva desde los puntos establecido en el proceso como son:

a) La Contraloría General de la Republica (2014); establece dentro de sus conclusiones específicas: Sobre el orden de la transferencia declarando que hay funciones que debían esperar a que se den condiciones óptimas para ser delegada, mas no fue de ese modo, por el contrario, se transfirieron sin verificar capacidades. Otro tema es el diseño del proceso que no se hizo a partir de un modelo teórico y pues lo que hizo falta era la definición del rol del poder ejecutivo. Además, dentro de sus conclusiones generales señala: a) Resulta necesaria la creación de un sistema único de planeamiento, seguimiento y evaluación, que abarque a los tres niveles de gobierno y a los tres poderes del estado, bajo la rectoría del centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN). b) Los órganos rectores deben identificar las capacidades de los gobiernos subnacionales mediante una certificación expost.

b) Secretaria de Gestión Pública (2011); Los resultados que han obtenido según indican es que el proceso de descentralización cuenta con el respaldo de la población y por tanto su grado de irreversibilidad es alto, lo cual indica que hay un reconocimiento de la necesidad de diversificar las acciones y decisiones del

gobierno. Sin embargo aún queda mucho por trabajar en cuanto al desarrollo de capacidades en los niveles de gobierno subnacionales principalmente, difusión de mecanismos de participación ciudadana para establecer relación en la necesidad de las poblaciones y el establecimiento de prioridades, mejorar sus finanzas en un nuevo acuerdo de descentralización fiscal para garantizar el gasto coherente en relación a las prioridades establecidas y sobre todo vincular más estrechamente el proceso con la modernización de la gestión pública”.

Implementación de la descentralización en el ámbito educativo

Es este apartado queremos dedicarnos al Plan Piloto de Municipalización, ya que los aspectos generales de descentralización fueron otorgados ya, puesto que esta iniciativa constituía un paso en la práctica de transferir la función educativa en sus características y condiciones, hacia los gobiernos subnacionales.

Este proceso fue implementado a partir del 2008 en el que una pequeña cantidad de alcaldías recibirían la transferencia de presupuesto para hacerse cargo de la educación, esta aplicación contaba de tres etapas: inicio (Plan piloto 2007 – 2008), expansión (2009 – 2010) y generalización (2011 – 2015) según el propio MINEDU (2006).

Es más en un artículo de Trahtemberg en su página web da cuenta de la implementación de la etapa de expansión el 2010 en el que se incorpora a 6060 municipalidades a la municipalización a pesar de las críticas desfavorables realizadas por distintas instituciones en sus informes entre las que se encontraba el Consejo Nacional de Educación y la Defensoría del Pueblo, así como instancias de coordinación de gobiernos regionales y locales.

La falta del Ministerio en la Capacitación, el apoyo logístico y la asesoría técnica eran los grandes ausentes en la implementación del plan, que lo llevaron hacia el repliegue bajo el control del ministerio de Economía y Finanzas.

Para muestra como se ha reportado hemos revisado el estudio de Canazas y Marquez (2015) para dar una mirada a piloto de municipalización de la gestión educativa en Ventanilla, en este estudio se concluye que el programa de

municipalización se constituye como un espacio desarticulado de la estrategia nacional debido a la falta de instrumentos y capacidades de gestión que articulen los esfuerzos que llevarán adelante el piloto. De lo concluido podemos indicar que se requieren muchos esfuerzos que realizar en la articulación de los involucrados en la tarea educativa, hay falta de capacidad del personal encargado, pero también podemos denotar ausencia de la rectoría del Ministerio de Educación.

Tomar un papel activo de cada uno de los organismos dejando de lado el cálculo político es más que importante en la búsqueda de una educación de calidad que responda a los intereses de las comunidades.

Las responsabilidades de la Educación en el Gobierno Central

El estado peruano es representado en tres instancias de gobierno: Central, regional, local, así mismo el gobierno central se encuentra sectorizado para atender las necesidades de la población, tal es así que el Ministerio de Salud se encarga de velar por los servicios de salud del estado, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones tiene en su responsabilidad por ejemplo el regular los servicios y vías del transporte en territorio nacional y la accesibilidad a la información, tal es así que para efectos de la temática abordada reconocemos que el responsable de los servicios educativos en el Perú es el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación – MINEDU

El Ministerio de Educación es el órgano rector de las políticas educativas nacionales que ejerce su rol a través de la coordinación y articulación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales propiciando mecanismo de diálogo y participación. MINEDU (2017)

Expresamente se tiene que hay una preocupación y una intención de buscar generar igualdad de condiciones en la educación para todos, es por ello que apela a la concertación para establecer planes estratégicos, administrativos y pedagógicos que permitan alcanzar esa condición de equidad de oportunidades.

La misión que ha establecido este organismo público es: “Garantizar derechos, asegurar servicios educativos de calidad y promover oportunidades

deportivas a la población para que todos puedan alcanzar su potencial y contribuir al desarrollo de manera descentralizada, democrática, transparente y en función a resultados desde enfoques de equidad e interculturalidad”. Y la visión que expone: “Todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores y saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con avances mundiales”. MINEDU (2017)

De la transcripción podemos definir que si buscamos una condición futura de oportunidad educativa, accesibilidad y conciencia ciudadana y cultural, es necesario que la misión incida en esa condición buscada a futuro.

La concepción de la educación para nuestro país se halla explicitada en la Ley General de Educación 28044 (2003) en donde se indica que:

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad.

De la que podemos resaltar la formación integral y el desarrollo de su potencial, esto además se reconoce que se logra desarrollar en distintos ámbitos dentro de la sociedad, es decir hay muchos actores sociales que inciden en el logro y obtención de sus resultados.

Por otro lado, también se señalan los fines, el primero es la búsqueda de formar realizar seres éticos, culturales, físicos que logren integrarse a una sociedad cambiante de forma adecuada y crítica, en segundo lugar, que contribuya a la construcción de una sociedad democrática, en cultura de paz afirmando su identidad en reconocimiento de la diversidad.

Para efectos de su gestión descentralizada posee las siguientes instancias de gestión, como son: la Institución Educativa, la Unidad De Gestión Educativa Local, Dirección Regional de Educación.

La dirección regional de lima metropolitana

La DRELM es parte del gobierno regional siendo este un órgano especializado de educación que es responsable del servicio en el ámbito de Lima Metropolitana, que en su finalidad esta la promoción de la educación, deporte, cultura, ciencia y recreación, pero también es un órgano técnico- normativo del Ministerio de Educación que además debe coordinar con las UGEL y otros actores para optimizar su responsabilidad.

Dentro de sus funciones se señalan:

- Formulación, ejecución y evaluación de presupuesto coordinando con las UGEL.
- Suscribe convenios y contratos para alcanzar apoyo y colaboración en aras de la calidad educativa.
- Identifica prioridades para un desarrollo armónico y equitativo gestionando su inversión.
- Incentiva la generación de centros educativos.
- Finalmente actúa como instancia administrativa.

De ello es que se desprende su consolidación como un ente de participación activa en la planificación y decisión sobre el Proyecto Educativo Regional.

Las unidades de gestión educativa local

Las UGEL representan órganos descentralizados de ejecución del gobierno regional que actúan en su ámbito y gozan de autonomía en su función ejecutora, cuyas finalidades son:(a) El fortalecimiento de las Instituciones Educativas en sus capacidades, (b) Articula acciones buscando cohesión con base en el Proyecto Educativo Local, (c) Canalizar el aporte de instituciones especializadas y de las municipalidades, (d) Asumir y adecuar a su realidad las políticas.

Las funciones señaladas para esta instancia son:

- Contribuir a la política educativa regional.
- Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local con el aporte de la localidad.
- Supervisar los servicios que se brindan en su jurisdicción.
- Asesorar para fortalecer la autonomía de las Instituciones Educativas.
- Prestar apoyo a las Instituciones Educativas en lo logístico y administrativo.
- Asesorar a las IE en materia de presupuesto.
- Promover la formación de redes educativa de cooperación.
- Conducir las evaluaciones de personal docente y administrativo.
- Apoyar la adaptación a nuevas tecnologías de información.
- Impulsar la actividad del Consejo participativo local de Educación.
- Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento en coordinación con el gobierno regional.
- Promover la diversificación curricular.
- Promover centros culturales, bibliotecas, talleres de arte y teatro, deporte y recreación brinda apoyo a los Gobiernos locales en coordinación.
- Identificar necesidades de capacitación de personal.
- Formular proyectos para el desarrollo educativo local-.
- Informar los resultados de su gestión.

Las Instituciones Educativas

La IE son la principal instancia de gestión del sistema descentralizado, con finalidad de proveer de aprendizajes y la formación integral de los estudiantes, su gestión está orientada por el proyecto educativo institucional. Sus funciones son:

- Elabora, ejecuta y evalúa su Proyecto Educativo Local, su Plan Anual y el Reglamento Interno.
- Organiza, conduce y evalúa los procesos internos administrativos y pedagógicos.
- Diversifica y complementa el currículo.
- Propiciar un ambiente de aprendizaje favorable al estudiante.
- Facilita apoyo a estudiantes con necesidades diversas.

- Cooperar con las actividades de la comunidad.
- Participa en el consejo Educativo institucional.
- Desarrolla acciones de capacitación.
- Rinde cuenta anualmente ante la comunidad educativa.

Las responsabilidades de Educación en el Gobierno Local

Según la Ley Orgánica de Municipalidades son entidades de organización territorial, son canales inmediatos y que institucionalizan y gestionan los intereses de las colectividades de su jurisdicción, el mismo tiene elementos como son: gobierno local, el territorio, la población y la organización. Son también organismos autónomos en materia administrativa, económica y política en sus competencias con el objetivo de lograr el desarrollo integral de su comunidad. En esta ley también se acota que en concordancia con el proceso de descentralización así mismo que basado en el principio de subsidiaridad el gobierno que está más cerca debe asumir la competencia que le será posible ejercer.

Sobre las relaciones entre gobiernos establece que la misma debe ser de coordinación y cooperación, evitando la duplicidad, superposición de funciones y concurrencia en favor del interés público.

Sobre las competencias y funciones específicas de las municipalidades presentadas en el capítulo II de la Ley Orgánica de Municipalidades, he podido revisar que todas las áreas y funciones poseen funciones exclusivas y compartidas, lo que ha llamado nuestra atención es que en el Área de Educación, Cultura, Deportes y recreación no se puede distinguir ello, por tanto las competencias del gobierno local terminan no teniendo la delimitación correspondiente en el marco de la descentralización, es así que las funciones asignadas según ley son:

- Promover el desarrollo sostenible.
- Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto educativo de su jurisdicción junto con las DRE y UGEL.
- Promover la diversificación curricular.
- Monitorear la gestión administrativa- pedagógica en su jurisdicción.
- Construir, mantener y equipar las instituciones educativas de su jurisdicción.

- Apoyar la creación de redes educativas.
- Impulsar y apoyar el Consejo Educativo Local.
- Apoyar la incorporación de nuevas tecnologías para optimizar la relación con otros sectores.
- Fortalecer el trabajo colectivo y espíritu solidario, orientado a la seguridad y prevención de desastres.
- Organizar bibliotecas, talleres, centros culturales.
- Promover la protección y difusión del patrimonio de la nación.
- Promover la preservación del medio ambiente.
- Administrar parques, jardines, zoológicos, bosques naturales.
- Fomentar el turismo sostenible.
- Impulsar una cultura de peruanidad.
- Promover espacios para adultos mayores en su recreación, deporte y educación.
- Promover actividades culturales.
- Coordinar, normar y fomentar el deporte en la niñez.
- Consolidar la cultura de ciudadanía democrática con identidad cultural.

Municipalidad de Chaclacayo

La municipalidad pertenece a la región de Lima Metropolitana, jerárquicamente es del nivel de gobierno local en ámbito distrital. El distrito de Chaclacayo atiende a una población de 41.110 habitantes al 2007, este organismo descentralizado del estado posee la misión: “Somos un gobierno local que brinda servicios públicos de calidad para el desarrollo ambiental e integral de la comunidad de Chaclacayo” y su visión es “Chaclacayo será un distrito de bienestar y ambientalmente cuidado para la recreación, el reposo y la actividad turística de los limeños por la acción eficaz y democrática de sus autoridades y ciudadanos”. De ambos instrumentos de gestión estratégica podemos definir que hay una importancia dada al medioambiente, así como al desarrollo y bienestar de sus pobladores.

Municipalidad de Ate Vitarte

La municipalidad de Ate cuenta con un ámbito territorial importante, razón por la cual se halla sectorizada con el fin de hacer una gestión más cercana a sus pobladores. Así mismo su población en el 2007 asciende a 478.278 habitantes, este organismo posee la visión “La Municipalidad Distrital de Ate es un gobierno local, modelo de gestión participativa, planificadora y moderna; promotora del desarrollo humano sostenible, que brinda servicios de calidad; siendo reconocidos como una de las mejores municipalidades del país” y su misión es “La Municipalidad Distrital de Ate es un gobierno local con una administración honesta, transparente, eficaz y eficiente que brinda servicios de calidad a su comunidad”, nos indica en estos instrumentos planificadores que hay una decisión política de modernizarse bajo los conceptos de la nueva Gestión Pública y alcanzar un modelo de gestión abierta a la comunidad.

Municipalidad de Breña

La municipalidad se encuentra ubicada en una zona céntrica de la ciudad limeña, es el segundo distrito más pequeño.

La visión del distrito es:

La Municipalidad distrital de Breña tiene como visión ser un Gobierno Local en permanente proceso de modernización que promueve el desarrollo integral de todos los sectores que la conforman, afianzando la participación de los Servidores Municipales responsables de cada una de sus Unidades Orgánicas con la participación ciudadana, generando un eficaz servicio público, oportunidades de inversión, mejorando la capacidad humana de la población y reduciendo la pobreza en el distrito.

Su misión es:

La Municipalidad de Breña es la entidad básica de gobierno local, tiene como función principal el de satisfacer las necesidades de su comunidad y la responsabilidad de realizar los fines previstos en la Ley Orgánica de

Municipalidades en el ámbito de su competencia a través de los órganos competentes que la conforman.

De ambos instrumentos podemos reconocer que es una organización cuya tarea asumida en la responsabilidad en las competencias que posee según la Ley Orgánica de Municipalidades, que a través de sus funciones alcance una dinámica responsable que permita la modernidad de la organización en sí.

2.4 Marco referencial

El presente marco de referencia nos permitirá mostrar de modo sintético cada una de las teorías que esbozan con la presente investigación.

Marco epistemológico

En este apartado se define que el paradigma de investigación científica asumido es el constructivista, pues estamos abordando un tema social altamente complejo y que tiene relación con los sucesos históricos, por lo que se puede decir que es un fenómeno en constante evolución.

Tal como lo señala Hernández (en la cita de Ramos, 2015) indica que los principales aportes de este paradigma son: (a) la forma como se construye la realidad y se define como social y diversa. (b) El conocimiento se construye de forma social con los participantes del proceso.

Por tanto, ontológicamente se puede considerar que la realidad que deseamos describir será reconstruida desde la perspectiva de los actores y así captar las formas diversas de construcciones mentales en los individuos que son sujetos de la investigación.

En tanto epistemológicamente es una investigación de postura subjetiva puesto que los resultados del estudio se basan en la construcción de un producto generado por la interacción del investigador y los investigados, ya que él no es ajeno al estudio.

Para la metodología las construcciones individuales son refinadas hermenéuticamente, lo que consiste en describir e interpretar con precisión aquello

que los individuos han construido, para luego ser sometidos a un análisis dialéctico que consiste en la comparación del producto del consenso substancial con los constructos independientes que permitirá el análisis para un constructo mejor elaborado; al que se añadiría el uso de la teoría en el análisis según lo señalado por Ramos (2015).

Fundamentar los procesos que ciñen a la construcción de los aportes presentado en nuestra investigación, como ya hemos podido plantear desde un inicio el estudio posee el diseño de investigación como es el estudio de caso con un enfoque cualitativo, el mismo que nos da una referencia de los posibles paradigmas asumidos.

En ese sentido se define el presente estudio que es concebido desde el reconocimiento del problema. Por lo que se dieron los procesos siguientes:

- a. Identificación patrones, es un proceso que evidencia la observación y reflexión constante de los elementos constitutivos del problema, bajo la observación de los sujetos directamente vinculados, que al ser recogidos son sometidos a una reflexión para seleccionar agrupaciones de evidencias que se hallen relacionadas de un u otra forma.
- b. Categorización, las categorías son agrupaciones de términos y proposiciones que poseen alguna vinculación, bajo el principio platónico de que “no todo está vinculado con todo”, estas parten de un hecho objetivo por lo que el terreno no es el de la filosofía, sino en de la ciencia ya que se establecen bajo una cadena de evidencias que son resultado del análisis de las diversas ideas que se orienta a sistematizarlas para así servir a los fines de la ciencia sobre el cual se llevan estos procesos cognoscitivos.
- c. Relación, las relaciones científicas se establecen estableciendo una asociación entre proposiciones guiadas por las evidencias empíricas producto del recojo de datos.

Marco disciplinar

Para nuestra investigación en cuanto a la disciplina se encentra en los planteamientos del modelo burocrático, dado a partir del paradigma burocrático de Max Weber y los planteamientos de una nueva forma de gestión pública bajo los lineamientos de la llamada Nueva Gestión Pública.

Por otro lado debemos manifestar que la unidad temática abordada en nuestro estudio, es aún reciente por lo que las investigaciones alrededor de la articulación interinstitucional, no han permitido desarrollar alguna teoría sobre ella, que refleje el nexo para las acciones entre una organización y otra, atendiendo a una funcionalidad variable y no estática; es por ello que si bien encontramos mucho trabajo sobre coordinación que sería un contacto teórico entre instituciones, es importante el reconocimiento de los mecanismos para llevar a la práctica actividades que generen una sinergia y promuevan la potencialidad de las organizaciones públicas.

Marco interdisciplinar

El presente se ha elaborado teniendo como referencia el artículo de Ortún- Rubio (1993, p.27) en relación a las ciencias de la gestión pública.

Lo que presentamos en la Tabla 3, es que entre la disciplina Gestión pública y las otras disciplinas tales como: Antropología, Derecho, Economía, Sociología, psicología, ciencia política e investigación operativa, hay una relación interdisciplinar que permite precisamente articular las teorías, métodos y técnicas con el fin de entregar mayor conocimiento para abordar el tema como es la articulación interinstitucional, así como la mejora de sus prácticas en bien de la organizaciones públicas y los ciudadanos.

Tabla 3.

Relación interdisciplinar de la gestión y otras disciplinas en el abordaje de la unidad temática. Articulación interinstitucional.

Disciplina	Situaciones que abordamos	Disciplina/ Unidad temática
Antropología	La interiorización y reflexión sobre los procesos y efectos del contexto.	Gestión pública (Articulación interinstitucional)
Derecho	La relación entre los documentos normativos públicos, su contradicción en la práctica.	
Economía	La distribución de servicio público y la determinación de la eficacia respecto de los objetivos.	
Sociología	La respuesta de la sociedad a los cambios de modelo de organización pública y los vacíos que genera el tránsito de pasar de un modelo a otro.	
Psicología	El comportamientos en los funcionarios públicos en relación a la contexto organizacional público.	
Ciencia Política	Factores que determinan la relación entre la población más alejada y las decisiones de gobierno.	
Investigación Operativa	La comunicación intergubernamental eficiente.	

2.5 Marco legal

El presente marco se encuentra organizado según la jerarquía jurídica de Kelsen, que nos otorga un ordenamiento jurídico. Para la presente investigación se ha revisado:

Constitución Política del Perú, en su Artículo 188° que define sobre la descentralización como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Ley N.° 27783, Ley de Bases de la Descentralización que en su primer artículo señala que el objeto de la Ley orgánica desarrolla el capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que en su Artículo 1° señala el objeto de la Ley como aquella que establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.

Ley N.° 28044, Ley General de Educación que en su Artículo 82° sobre la coordinación y el apoyo de las municipalidades señala que, en materia educativa, el Ministerio de Educación, la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa local, coordinan sus acciones con las municipalidades de acuerdo a lo establecido en su Ley Orgánica y en la presente ley. En este marco, las municipalidades apoyan la prestación de servicios de las Instituciones Educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción.

Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales ARTÍCULO 82° nos indica que la gerencia de Educación, Cultura, Deportes y Recreación en las municipalidades, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional, pero estas no se encuentran especificadas.

2.6 Marco conceptual

Competencias compartidas

Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

Competencias delegables

Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

La colaboración

Es un deber y principio rector indispensable entre los niveles de gobierno. La colaboración o apoyo mutuo se utiliza cuando lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo puede hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias bajo el principio de subsidiariedad, sin que ello implique renuncia a la competencia propia señalada por ley.

La cooperación

Se caracteriza por la voluntariedad. Se refiere a una forma de relación intergubernamental donde los niveles de gobierno establecen acuerdos de acción independiente para optimizar resultados en el ejercicio conjunto de competencias.

La coordinación

Se da a través de espacios e instrumentos de relación que hagan posible la generación de consensos, la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, la acción conjunta y la implementación de acuerdos de manera complementaria de los niveles e instancias de gobierno y en el marco de sus roles, competencias y funciones.

Intención política

La política es esencialmente escatológica, finalista; el subsistema político es el subsistema típico de la obtención de metas. Todo esto alude a la intención política, o sea a la prefiguración mental de los objetivos que orientan al sistema de acciones hacia su obtención. En la mayoría de los casos, esa obtención no es completa, tal como se la imaginó, y viene acompañada de efectos laterales imprevistos y a veces indeseables, que impulsan a fijarse otros objetivos, no pocas veces de sentido divergente a los anteriores.

Validación de decisiones

El principio de verificación es el criterio de validación de enunciados propuesto por el positivismo lógico (círculo de Viena): un enunciado sólo tiene significado cognitivo si su verdad o falsedad puede ser comprobada mediante observaciones empíricas. Con dicho criterio se pretendía deslindar lo que podemos considerar un discurso científico del no científico (del metafísico, por ejemplo).

Capacidad

Cualidad de capaz. Capacidad de un local. Capacidad para el cargo que se desempeña. Capacidad intelectual.

III. Marco metodológico

3.1 Unidades temáticas

3.1.1 Definición conceptual

Las siguientes categorías y subcategorías, han sido desarrollados a partir de la comparación, agrupación y relación entre las unidades de análisis que hemos hallado, así también la revisión de distintos conceptos dados con anterioridad.

Conceptualización de subcategorías

a) Gestión burocrática tradicional

Resulta importante para nosotros que el uso de terminología nos permita que el lector reconozca la construcción del mismo; la palabra gestión es un término que lo abordamos desde una perspectiva integral y para ello tomamos el concepto vertido según Villamayor y Lamas (2016, p.213) “la gestión, entendida como un proceso de trabajo y organización en el que se coordinan diferentes miradas, perspectivas y esfuerzos, para avanzar eficazmente hacia objetivos asumidos institucionalmente y que deseáramos que fueran adoptados de manera participativa y democrática”.

La gestión burocrática como concepto se establece a partir del enfoque realizado por Max Weber sobre la burocracia y su funcionalidad legitimada por la justicia de la ley. Mientras que lo tradicional según la tercera acepción de la Real Académica Española (2017) es aquello, “que sigue las ideas, normas y costumbres del pasado”

De ahí que cuando se hace la revisión de las unidades de análisis estas nos llevan a reconocer que hay un tipo de organización predominante en ambas organizaciones, más rígidas en una y flexible en la otra, pero con rasgos comunes. Es por ello que nosotros denominaremos la gestión burocrática tradicional, es aquella condición de una organización que en sus interacciones de trabajo y organización establecidas formal o informalmente se rige bajo la reglamentación conservadora.

b) Gestión de competencias

Para nuestra investigación de manera preliminar revisamos un marco normativo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sobre las competencias exclusivas, compartidas y delegables, las que se enumeran como si fueran un conjunto de funciones que posee algún organismo público, razón por la cual para definir ésta categoría hemos recurrido a la ampliación de la revisión conceptual.

Según la Real Académica Española (2017) la palabra competencia que proviene del latín *competentia*, se define en su tercera acepción como “ámbito legal de atribuciones que corresponden a un entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa”.

Por consecuencia al análisis etimológico y semántico, podemos establecer que la gestión de competencias es aquella interacción entre trabajo y organización en el marco de las atribuciones entregadas a una entidad pública con el aval legal correspondiente.

c) Capacidad del servidor público

Según la Real Académica Española (2017), capacidad como terminología relacionada al derecho es la “aptitud para ejercer personalmente un derecho y cumplimiento de una obligación”. Por otro lado, según Sen (como se citó en Urquijo, 2014, p.65), sobre la capacidad indica que es el “bienestar y la ventaja en términos de la habilidad de una persona para hacer actos valiosos, o alcanzar estados para ser valiosos”.

Por otro lado, el servidor público se define en la Ley de Servicio Civil, como el servidor civil de entidades públicas que pueden ser: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias, cuyas funciones están en delimitadas entre las que encontramos, responsabilidad política, dirección, toma de decisiones, funciones internas y funciones de apoyo.

Entonces, en la capacidad del servidor o funcionario público se refiere a la habilidad que tiene un servidor público para realizar cualquier función asignada,

alcanzar valoración personal y promover ventaja organizacional a través de actos valiosos.

d) Intención política- administrativa para articular

La intención es “la determinación de la voluntad en orden a un fin” según la Real Academia Española, mientras que la intención política según Arnoletto (2007, p.48) es la “Prefiguración mental de los objetivos que orientan al sistema de acciones hacia su obtención” Así también el termino articular está especificado líneas adelante como la unión de dos instituciones para potenciarse y responder a sus competencias.

De aquí que la conceptualización de la presente categoría se ha establecido como: La voluntad de prefigurar los objetivos para alcanzar la unión de las instituciones públicas bajo un dinamismo y orientación hacia un sistema de acciones que permitan potenciar sus competencias.

e) Formas de articulación primigenia

Para la construcción de la conceptualización de esta categoría, se han revisado los conceptos sobre forma y articulación, con el antecedente teórico ya vertido en el capítulo anterior, es por ello que se ha tomado el concepto de forma en la tercera acepción descrita por la Real Academia española que indica el “modo o manera de estar organizando algo”.

Para el caso de la articulación hemos tratado de ampliar la concepción y así tomar la primera acepción de articulación que ofrece la Real Academia Española, la que proviene del latín *articulare*, que es la “unión de dos o más piezas de modo que mantengan ente si alguna libertad de movimiento”. Y el término primigenio también se desarrolla a partir de la noción de inicio de la vida que se nos otorga Oparin sobre el origen de la vida.

Es por ello que las formas de articulación primigenia para efectos de esta investigación es “la manera inicial cómo se organiza la unión de dos instituciones para cumplir con su competencias.

f) Aprobación de gestiones en educación

El termino aprobar es “calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien” según la Real academia española, bajo esta determinación nuestra categoría debe entenderse como la acción de calificar gestiones en materia educativa en cuanto a los objetivos superiores de la educación.

3.1.2 Categorización

En esta etapa luego de haber realizado el análisis de datos a través de la codificación, las categorías que han emergido de ella se describirán e interpretarán a continuación.

Categorías de análisis

a) Gestión burocrática tradicional

Esta unidad temática ha derivado de la percepción de nuestros entrevistados la misma que se presenta durante la calificación de decisiones importantes en sus organizaciones, la que los otorga el rasgo de rigidez y alineación a reglamentarismos de las mismas, tal es así que ante la intención de identificar sus competencias mencionan que existe una norma, reglamento, ley o plan que define sus funciones, aquellas que están en su diario quehacer como funcionario público, las mismas que se evidencian en alusiones como “Al más alto nivel, primero nosotros recopilamos la información de las oficinas de lo que se ejecuta y se remite a la DRELM y al MINEDU, entonces ellos ya consolidan y lo incorporan en su POI” de un funcionario de la UGEL en relación al Proyecto Operativo institucional o esta otra “nosotros nos manejamos con un POI, un POI interno” por parte de una funcionaria de la municipalidad.

Otro rasgo referido es la duplicidad de tareas si como la predominancia del papel aún, es así que para los organismos descentralizados adscritos al Ministerio de Educación deber realizar tareas como las de entregar informes por duplicado a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y al Ministerio de Educación tal como se explicita en “Acá esta la UGEL, arriba la DRELM y más arriba el MINEDU, son tres niveles; acá (señala escrito de DRELM) nos piden

información y supervisan, y acá también (señala el escrito de MINEDU)” o en esta otra cita “Se lleva a los dos en todo caso, porque puede ser que en el camino puede haber urgencia del MINEDU de tener la información ya, porque tiene que reportar porque también tienen sus tiempos” de cuyas frases se nos ofrece la baja condición de coordinación que hay, así también el entrevistado intenta explicar por qué se daría esa situación de duplicidad en el trabajo: “A lo mejor la DRELM le envía ya consolidado, lo que pasa es que la DRELM también tiene que consolidar de las siete UGEL. Ahora el MINEDU también tiene un equipo de planeamiento que viene a ver el tema e interactúan”. Así también refieren que los informes electrónicos luego deben ser remitidos en impreso.

Se reconoce también una concentración en el tema de presupuesto y gasto quizás de modo más rígido para las UGEL en comparación con las municipalidades, tal como lo señalan “Todos los martes nos reunimos con el equipo de planeamiento y presupuesto del MINEDU, tenemos sectoristas, pero más es en relación al presupuesto entonces vienen semanalmente” y “También hacen un taller donde ellos definen cuales son las metas y dependiendo cómo va la ejecución se va haciendo la recomendación, aunque también hay veces que se da incorporaciones presupuestales y se vienen mayores recursos, habría que verificar si esa incorporación o salida de recursos financieros implica también variar las metas físicas entonces, si implica eso entonces se hace la recomendación” ambas indicaciones muestran la importancia que tiene el cuidado del presupuesto al menos en el caso de las UGEL, mientras que en las municipalidades hay menor rigidez en cuanto a los presupuesto que indican apoyo por parte de la alcaldía y la responsabilidad de cumplir plazos para los pedidos de presupuesto tal como se manifiesta en esta cita “La presupuestan, en el momento indicado es difícil, tu sabes que los tramites dentro de la municipalidad así como del estado son muy tediosos, pero si tú le haces los seguimientos correspondientes y presentas todo a tiempo si te sale”.

Además tenemos también la referencia a la jerarquía existente en la organización de ambas instituciones donde se muestra como la centralización limita sus acciones en distintos aspectos explicitados en “El ministerio nos da la propuesta (planificación) y acá (UGEL) la validamos” “La parte informática por

ejemplo, dependemos mucho del MINEDU”; en el caso de manejo presupuestal es más rígido aun como se aprecia en la frase del entrevistado “Para comprar de lapiceros a plumones hay que pedir permiso para aplicar (referencia al MINEDU). Si fuéramos pliego podríamos hacer modificaciones”

Finalmente de la observación de funcionarios en educación sobre las competencias que les corresponde realizar tenemos que hay una observación crítica del papel del gobierno central en materia de educación no sólo por parte de las subgerencias encargadas en las municipalidades, sino también en las de los propios organismos adscritos al MINEDU, ello bajo la crítica de una acción que se aleja mucho de la modernización y la descentralización educativa, entonces podemos leer que “Por ejemplo la UGEL entrega materiales principalmente libros a todos los colegios, 180 toneladas. Así como la UGEL 6 de Ate, la UGEL 1, 2, 3, 4, entregan y el MINEDU como arrastra el problema de siempre llegar tarde, nos llama, nos convoca a sus talleres. Nos llaman para proponer mejoras” esto en razón a sus deficiencias de gestión y esta otra cita de un funcionario municipal que indica que la acción de la UGEL se limita a la supervisión “Tener a los profesores ahí y a los directores acá (gestos indicando jerarquía). Así no se trabaja, la modernidad nos es así, la modernidad no tiene que ser cuadriculada, la modernidad responde a temas de resultados”

De lo descrito anteriormente ésta unidad temática refleja la organización burocrática existente en el gobierno aun a pesar de haber emprendido un camino hacia la modernización del estado, lo que ellos perciben estando dentro del aparato del estado es que es la gestión burocrática tradicional contempla características como la el reglamentarismo, el formalismo, la excesiva valoración del gasto, la jerarquía y la necesidad de mostrar el poder.

b) Gestión de competencias

Como sabemos las competencias que plantea el estado en el marco de la LOPE, pueden ser competencias exclusivas, compartidas y delegables o delegadas, así también hemos podido dar cuenta en nuestra revisión documental que no hay claridad en cuanto a la limitación de competencias en el sector de educación es por ello importante abordar el tema para nuestra investigación ya que es importante

reconocer las labores sobre las que se concentran los organismos tomados en cuenta en el presente estudio, como son las UGEL y las municipalidades.

La Unidad de Gestión Educativa Local tiene como competencia exclusiva la educación formal es decir aquella que contempla la Educación básica regular, La Educación Básica Especial, la Educación Básica Alternativa y los Centro De Educación Técnico Productivo, es decir se hace cargo de todo aquello que concierne a la labor administrativa (gestión y presupuesto) y la labor pedagógica de masas institucionalizadas. Las que tienen funcionalidad del modo siguientes “La UGEL recibe la demanda de más de 1200 colegios de nuestro ámbito geográfico, y organizamos y sistematizamos y la presentamos al ministerio de educación, negociamos también ese presupuesto.” Según nos manifiestan lo que muestra es que los colegios hacen llegar sus necesidades a la UGEL a través de sus directores que son los responsables de las Instituciones Educativas, quienes deben sustentar el pedido que luego será aprobado por la UGEL para pasar a su discusión en otro nivel, el presupuesto se encuentra sujeto al cumplimiento de metas que permiten controlar la transacción administrativa un tema valorado tal como se muestra “Saavedra implemento todo lo que es resultados, una genialidad porque trabajamos con tiempos, resultados y objetivos.” nos menciona indicando además que hay una veintena de metas establecidas que se trasladan a los colegios y que permite un mejor control.

Respecto al control consultamos los mecanismos de control para ratificar la apreciación de mantener organismos burocráticos tradicionales y en efecto nos cuentan que “Hay las dos cosas, lo que pasa hay un monitoreo permanente pero ahora con la tecnología todo se hace vía sistema, email o en algunas cosas whatsapp o telefónicamente, lo bueno de la tecnología es que permite inmediatamente viabilizar, entonces viabiliza la información por un medio de comunicación, pero en el día o día siguiente se está formalizando”, cuando se refieren a la formalización damos cuenta que es la entrega del informe por escrito,

Y tratando de revisar aspectos de sus competencias en lo referido a la de la aplicación de esas metas, sin ser tan explícitos buscamos saber el papel de las UGEL en cuanto a la sustentación de necesidades que supone el director debe

sustentar y lo que encontramos fue que “Básicamente el planeamiento, vemos el plan de trabajo, según la normatividad en el planeamiento se tiene el plan estratégico, el plan operativo y el plan de trabajo, como la UGEL está en el tercer nivel, entonces quien tiene el PEI, que es el plan estratégico institucional y el plan operativo institucional es el MINEDU que lo empata con la DRELM, que es el segundo nivel, que es la dirección regional de lima metropolitana, nosotros como somos el tercer nivel lo que hacemos es dar información, no nos alcanza desarrollar planes operacionales”, es decir nos mostraban una vez más que la UGEL tiene limitaciones en su accionar como órgano descentralizado.

Y su accionar pasa por una reducción de tareas al priorizar el aspecto económico sobre la planificación educativa, una evidencia es la cita siguiente “Lo que pasa es que tenemos 400 millones de soles, eso es más que muchos ministerios, por ser ejecutores no tenemos autonomía”, tomar decisiones es clave para un sector que requiere medidas muchas veces medidas de urgencia para resolver sus problemas, los mismos que serán percibidos por la sociedad como incompetencia.

En cuanto a las municipalidades sus competencias son de acción es diferente, las subgerencias de educación, se hallan acompañadas por área de cultura, turismo y deporte o adscritas a una gerencia de desarrollo; es decir están enmarcadas en la función de buscar que la población tenga servicios de eleven la calidad social del ámbito jurisdiccional, así como participar de otorgar mejor calidad de vida, tal es así que sus funciones concatenadas al menos en los distritos que hemos estudiado son educación, cultura y deporte. Del área de educación se rescata mucho la participación en las capacitaciones a maestros, escuelas para padres, municipios escolares, lectura en escuelas, concursos de conocimientos y desfiles por fiestas patrias; todas ellas planeadas y ejecutadas sin alterar su participación en la educación formal, en cultura hacen actividades teatrales, lectura en parques, concursos de pintura, proyecciones y otros; en el área deportiva, hacen escuelas de verano y también en el año, llevando escuelas deportivas de vóley, fútbol, balonmano, bádminton, vóley sentado, etc.

Por otro lado se puede reconocer que las municipalidades van realizando

esfuerzos en las tres áreas; buscando mecanismos para acercar el servicio público en estas tres áreas a su población. Es por ello que hemos encontrado actividades relacionadas a la cultura como es el teatro, lectura y otras variantes, es así que se señala “También hemos tenido un cuentacuentos, invitando a un escritor Miguel Ildefonso, escritor conocido, llevamos ese programa afuera, fuera de los mercados en espacios públicos”, por otro lado está el conocimiento del perfil poblacional que les permita hacer actividades dirigidas como “Lecturas en el parque donde involucramos a los más pequeños, también vamos a empezar a hacer lecturas en quechua porque tú sabes que en esta parte hay bastantes quechua hablantes”, así también tenemos en referencia al teatro que son parte de las escuelas municipales como se señala “en enero, febrero empezamos con el teatro que fue muy bonito, durante 2 meses que se dictó el teatro, donde participaron casi 50 niños; después continuamos con la exposición del libros, también hicimos un cine fórum”, y también durante el año “ahorita están funcionando del folclore, de la marinera y se pretende hacer la de teatro. Ya que en el centro cultural contamos con el primer actor nacional el señor Reynaldo Arenas” lo que demuestra que hay intención de buscar un desarrollo cultural; en relación a la educación “tenemos desde capacitaciones para maestros, escuelas para padres, también tenemos capacitaciones para asistir a los colegios en su formación de policías escolares, municipios escolares, también tenemos el plan del libro y la lectura, tenemos una serie de actividades contempladas a los maestros, celebración de fechas cívicas como el día de la bandera, el día de la educación, los desfiles, hacemos concursos de matemáticas, comunicación, pintura también”, todas ellas realizadas con la coordinación con los directores de las instituciones educativas; en relación a lo deportivo “se está haciendo escuelas deportivas gratuitas, 6 escuelas deportivas que se está trabajando desde mayo hasta diciembre”, además de considerar otros deportes para el periodo de verano aprovechando el contexto de talleres de verano. Para alcanzar sus objetivos por ejemplo tienen espacios administrativos anexos para atender a la población “Mira, cada agencia es como una pequeña municipalidad, por ejemplo si hay algo grande ya nosotros convocamos que nos apoyen las agencias, sino con los promotores de acá nomas realizamos la actividad.”, las agencias son una forma de desconcentrar las competencias acercándolas a la población.

De lo descrito además hemos encontrado la primera referencia a la coordinación que han tenido el Ministerio de Cultura y el Instituto Peruano del Deporte, puesto que dentro de las menciones son importantes de revisar, por ejemplo tenemos "Se trabaja la parte como es el área cultura, educación y deporte, estamos basándonos bastante, estamos trabajando a través de las metas que nos plantea el IPD, el ministerio de cultura, con el tema de deporte: las escuelas deportivas" lo que nos permitió abrir consultas sobre las relaciones interinstitucionales generadas por otras instituciones, cuyas respuestas las hemos consolidadas en una unidad temática distinta. Lo que también ha dejado un reconocimiento de su labor específica en cuanto a los acreditados por ejemplo del IPD por el cual hay un reconocimiento a su labor expresada en "Estos profesores deben estar acreditados por el IPD y acreditados por cada disciplina deportiva que ellos dictan la clase." Sobre las escuelas de verano y escuelas deportivas que ofrecen las municipalidades.

De la descripción realizada sobre esta unidad temática podemos decir que ambas organizaciones su tienen claridad operativa sobre sus funciones exclusivas ya que aun a pesar que el marco normativo específico no es claro en la práctica se puede reconocer que mientras el Ministerio de Educación se hace cargo de la educación formal, la municipalidad lleva un servicio de apoyo en educación, mientras en cultura y deporte su papel es más activo, entonces podemos referir que si hay definición de competencias en la práctica, pero las competencias compartidas y delegadas no han sido referidas por nuestros informantes.

c) Capacidad del funcionario público

Las competencias que tienen los organismos gubernamentales se hacen efectivas por el accionar a las personas que ocupan cargos como funcionarios de estos organismos públicos, por tanto, las características y capacidades de los mismos resultan ser determinantes en sus resultados.

En nuestros datos hemos podido captar la profunda preocupación de los funcionarios de alto nivel en los organismos descentralizados en razón a las necesidad de capacitación del personal a su cargo, no se indica necesariamente a las funciones operativas de sus acciones, si no en referencia a las iniciativas

estratégicas en las funciones a su cargo, es así que se refiere a “Falta capacitación,(nadie es bruto refiere) si no que no han podido como en otras áreas o ministerios donde hay becas y aprenden más” por otro lado se hace una crítica respecto a ello en cuanto a la disposición de presupuesto para el sector educación “Hay un presupuesto, pero de ahí se saca un pedacito para capacitación, eso es insuficiente y esto no compensa 30 años de retraso. La señora Nelly se va a jubilar en pocas semanas y de ella desde el 85 no ha podido ganar (se queda en silencio como reflexionando)” en el que podemos identificar un descontento o desacuerdo en la relación tareas- sueldo, que al no repetirse, sólo lo dejamos señalado. Por otro lado también hemos encontrado que hay una repartición clara de las tareas internas, pero también hay una observación respecto de lo difícil que es establecer un trabajo de equipo dada la sectorización de las actividades, por razones de recarga de trabajo atrasado en el Ministerio de Educación y por mera burocracia en el caso de las municipalidades; razón por la cual entender la articulación en términos interinstitucionales es una tarea de mucha reflexión para alcanzar acciones conjuntas y potenciadas como gobierno, si en espacios tan pequeños como son estos espacios burocráticos, alcanzar un nivel de comunicación y trabajo en equipo aún es un reto por superar.

Entonces nos preguntamos ¿cómo es que alcanzan resultados estos organismos?, bien, por un lado las UGEL poseen un formato funcional bien definido por el gobierno central que se halla regido por metas, es así que ante la pregunta “¿Cuántas metas tiene que cumplir?, una veintena” nos refieren mostrando también su acuerdo con la implementación de resultados en la gestión del ex ministro Saavedra, y su implementación está relacionada principalmente al presupuesto tratado en reuniones en las que “por ejemplo hemos presentado 15 programaciones de meta y hemos aprobado en 13, cuando hay un tema que tratar se toca también”, por lo que reconocemos las capacidades del personal deben estar sujetas a seguir lineamientos establecidos verticalmente. Por otro lado las municipalidades presentan un rasgo de mayor horizontalidad entre integrantes del equipo, pues ayudan a resolver lo establecido en el Plan Operativo Institucional, así mismo hemos podido observar que la responsabilidad absoluta de los logros de las subgerencias y áreas de educación son a partir de líder y de las capacidades del

mismo, es así que encontramos frases como “nosotros hacemos nuestros mejores esfuerzos con apoyo de privados”, “de los 20 colegios estatales que hay me llevo bien con 19”, “buscas en estos casos, a tu amiga(o) que es catedrática que puede dictar o contactos, todo es gestión”, en ellas identificamos que de la programación que poseen, ellos como responsables se asumen la tarea de resolver las necesidades que tienen no como una organización, es decir como municipio, sino desde una perspectiva casi personalista, razón para la cual los resultados que se puedan obtener como gestores durante el presente periodo de gobierno local no tienen sostenibilidad, tomando en cuenta además que el personal especializado en estas áreas son contratados por el régimen CAS o personal de confianza, que el próximo periodo de gobierno tienen la probabilidad de no continuar.

Por tanto, esta unidad temática nos muestra como hay una condición limitada en cuanto a recursos humanos institucionales en los organismos descentralizados más cercanos a la comunidad y que sus acciones de gestión están definidas por parámetros organizacionales cuyas iniciativas son de corto alcance para los objetivos institucionales, si están enmarcadas en iniciativas personales.

d) Intención política – administrativa para articular

La presente unidad nos permite mostrar las condiciones de planificación y acción que se dan en relación a la articulación en sus tres formas: coordinación, colaboración y cooperación. Hemos revisado en este plano las entrevistas así como los documentos administrativos de las instituciones que son objeto de la investigación y en razón a ello hemos podido identificar una brecha muy amplia entre los documentos normativos y de planificación (intención política) respecto a las actividades administrativas.

Par a tal caso hemos encontrado que mientras que en la Ley General de Educación establece en relación a las UGEL puntos como: (a) Impulsar la cohesión social (b) Canalizar el aporte de los gobiernos locales (c) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo con el aporte de los Gobiernos Locales (d) Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación (e) Promover centros culturales, bibliotecas, teatro, talleres de arte, deporte y recreación (f) Apoyar sobre la materia a los gobiernos locales en coordinación con organismos públicos

descentralizados (g) Formular proyectos para el desarrollo educativo local; así mismo entre las estrategias a tomar en cuenta para el periodo 2015-2018 de la UGEL 06 en su Proyecto educativo Local, hace referencia al fortalecimiento institucional plantea el objetivo estratégico 8 que indica la necesidad de alcanzar un desarrollo en la planificación y el gobierno local promoviendo una cultura planificadora, de evaluación y vigilancia de la comunidad en el aspecto educativo, así también en el Proyecto Educativo Local de la UGEL 03 en la misión podemos leer que garantizará el servicio educativo con la fortaleza administrativa y pedagógica bajo el impulso de la cohesión social y aporte de gobiernos locales, mucho de lo que se puede encontrar en el MOF, ROF, POI de estas instituciones hay un consenso del respaldo a la descentralización así mismo se hace referencia a la coordinación, comunicación y articulación con gobiernos locales; pero en el campo de la gestión propiamente lo que se recoge es un conjunto de acciones donde el gobierno local, para nuestro caso municipalidades no existe como tal en un plano formal, tal es así que por ejemplo a la consulta de la relación gubernamental con los municipios en relación a las capacitaciones a maestros: “¿Hay consulta a ustedes (referencia a UGEL) cuándo el municipio hace alguna actividad como las capacitaciones? , es otro ámbito, escapa de lo que es educación, ellos capacitan” nos responde categóricamente el especialista, por lo que da a entender que no les corresponde trabajar con los gobiernos locales, hecho que nos aclara otro especialista a la consulta sobre el marco normativo donde se nos refiere “No, lo que pasa es que los consejos de la planificación local o regional está en el marco de la descentralización, nosotros pertenecemos a un ámbito que no somos regional ósea pertenecemos a una dirección regional de educación que depende del ministerio de educación” además son explica más detalladamente desde su percepción que “Esta descentralizado, en el nivel regional existe una dirección regional de educación, en las regiones esta descentralizado, en Lima, no!, en Lima quien tiene esa potestad, según la ley de descentralización es la Municipalidad Metropolitana, debe ser el gobierno regional de Lima Metropolitana, pero hasta ahorita (silencio)” lo que nos aclara en parte por qué a pesar de la normativa, no hemos hallado coordinación e iniciativa por parte de las UGEL de precisamente promover esa cohesión social en torno a educación, como hemos podido reconocer en las competencias la descentralización esta dada por la línea MINEDU – DRELM

– UGEL – IE para el caso de Lima Metropolitana, en donde los gobiernos locales no tienen injerencia alguna en la función específica de la educación formal.

Por otro lado en las municipalidades hemos encontrado que hay mayor coherencia entre el acto administrativo y la acción administrativa tal es así que, para el caso de la Municipalidad de Breña en su Proyecto Estratégico Institucional 2018 – 2020 en su objetivo estratégico para promover el desarrollo de la población, la referencia en acciones estratégicas a las escuelas deportivas, pero no contempla a los otros aspectos que son educación y cultura; en el Proyecto Estratégico Institucional 2015-2018 encontramos el objetivo estratégico específico 7 se indica la necesidad del fortalecimiento de la educación, cultura y deporte poniendo énfasis en las poblaciones más vulnerables.

Así también en la Municipalidad de Chaclacayo se tienen como objetivo estratégico el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales con entidades públicas y privadas, a través de la suscripción de convenios. Estos datos nos indican que hay una intención muy general en referencia al tema educativo.

Pero al revisar a nivel operativo encontramos que para la Municipalidad de Chaclacayo sus actividades programas y presupuestos están dirigidos a actividades relacionadas a cultura (talleres y lectura) y deporte (talleres deportivos), en la Municipalidad de Ate tenemos actividades diversas en Cultura, Deporte y Educación, en la que también reconocemos que existe la iniciativa de promover esas actividades en la comunidad aunque la sostenibilidad durante el año sea limitada por ejemplo para el Plan municipal del Libro y la lectura de 22 actividades programadas sólo cuatro alcanzan los 11 meses en promedio, para el área de Centro Cultural menos de la mitad de actividades alcanzan la sostenibilidad anual, en el deporte ocurre algo similar y en cuanto al área de educación pasa lo mismo, en ella se centran las actividades dirigidas a escolares, padres y docentes además de promover el reconocimiento de las fechas cívicas, y en la Municipalidad de Breña tenemos actividades culturales, deportivos y educativos aunque estos últimos están relacionados a niños y jóvenes.

Es así que encontramos que hay una disposición a ajustarse al Plan Operativo Institucional, aunque también reconocemos que hay intención de parte

de la Municipalidad para promover una relación formal y en este caso se centra en la necesidad de realizar el Proyecto Educativo Local creyendo que éste sería el espacio propicio para desarrollar algunas preocupaciones en materia educativa en razón al reconocimiento de las necesidades de la población, así como para ver posibilidades de apoyo en sus actividades debido a la falta de presupuesto.

En relación a lo anterior es que encontramos la referencia a una mesa de educación en el distrito de Breña y a un consejo de educación en Chaclacayo, contrario a Ate en el que se manifiesta la no existencia de un espacio de coordinación como similar, respecto a las mesa y consejo en ambos se refiere la iniciativa de las municipalidades y en el que califican la participación de la UGEL como pasiva en algún caso y ausente en otro, así como se indica “Nosotros tenemos aquí en Breña una mesa de educación, donde nos reunimos, invitamos a UGEL que esta la amiga Caballero se apellida, pero ella también todo escucha, da bonitos discursos pero no me define nada, ósea no define nada, nosotros estamos buscando espacios para hacer el PEL el Plan Educativo Local”.

Sobre los actores de estos espacios se tienen “Los directores de las redes, los directores algunos invitados de los colegios, CETPROS, una universidad que es la única que tenemos en el distrito, algunos profesores e inclusive esta la policial, está el ministerio de salud, por el centro de salud, hay una trabajadora social que siempre asiste” a esto en el otro caso tenemos a “directores, la red de educación, participan secretarios generales de un pueblo, representantes de la zona, también tenemos invitados algunas empresas privada”, en ambos casos hay participación de una diversidad de representantes.

El objetivo de estos espacios son como lo explicitó el caso de Breña para la elaboración del Proyecto Educativo Local y en el caso de Chaclacayo es una espacio para compartir y recoger iniciativas, tal como lo expresó el especialista “Nosotros que tenemos es un plan de trabajo, culturales y hacemos participe a ellos de los que estamos haciendo, y ellos también pueden opinar, armar ideas”, estos hechos se contraponen a la poca posibilidad de concertar algún tipo de acción debido a toda acción del ministerio de educación en cuanto a decisión sería de las direcciones regionales de educación, que para el ámbito de Lima Metropolitana no

hay decisión política tal como lo expresa la frase Yo me temo que es una decisión personal “Si es una ley tiene que hacerse cumplir, creo que el congreso y quienes hacen los mecanismos de control de políticas son los que deben exigir esto, ojo! es una posición personal, no institucional. En este caso yo te doy mi impresión”, además nos hace referencia a un proceso que presencié en Cañete donde se una política nacional, es adoptada y concordante con las decisión política del gobernador de entonces, con ello nos busca hacernos reconocer que es importante que haya una coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

e) Formas de articulación local

En la presente unidad temática abordamos el cómo han traducido los organismos descentralizados sus relaciones en lo que llamaríamos una articulación primigenia, el orden de las descripciones a las referencias encontradas las llevaremos en relación a la efectividad y conocimiento de los mismos.

Entonces, tendremos la relación que se ha establecido entre las municipalidades y las instituciones educativas, siendo este un espacio de participación lograda por los municipios, como ya es sabido los funcionarios responsables siguen una línea de gestión indicada en el Plan Operativo Institucional de cada municipalidad, en ellas contemplan actividades en las tienen participación de los colegios como los desfiles, municipios escolares y otra iniciativas particulares, en esos casos los responsables van directamente a realizar las coordinaciones con los directores, es por ello importante la presencia de redes educativas en el sector público y el directorio de instituciones privadas, que permiten una información más fluida, más cercana.

Pero la dificultad es que “Cuando nosotros conversamos aquí con un colegio para hacer una actividad es bajo riesgo y cuenta del director” puesto que los directores están supeditados a la UGEL- DRELM – MINEDU como ya lo hemos descrito antes, es por ello que “hay una disposición de la UGEL hay un plan semáforo donde indican que ningún niño puede perder clase, ni salir” razón por la cual los profesores tampoco pueden hacerlo, pero muchas veces por la colaboración entre ambas organizaciones es que hay un cuidado en la coordinación de actividades es así que “Nosotros procuramos que nuestras actividades sean

sábados, no nos aventuramos, salvo que haya muy buena coordinación con los directores para que sea en día de semana” nos manifiestan, añadiendo la crítica que “Efectivamente, ellos no quieren perder clases, cuando de repente viniendo aquí van a tener una clase más dinámica, más lúdica” tal como ocurrió en un caso que se logra establecer una actividad de alta coordinación y cooperación en cuanto al desarrollo de los contenidos en literatura por ejemplo a través del teatro, lo que está ejemplificado claramente en el relato de la actividad “Recuerdo el año pasado con el señor Reynaldo esa era nuestra preocupación también, pero ¿Qué hacemos?, hicimos un trabajo donde involucramos en un mes trajimos 20 instituciones diferentes y él le hizo un monólogo de “Mi Vallejo y Yo”, y conversamos con los directores, para que los profesores de comunicación le tomen eso, fue un trabajo un poco articulado entre el director, el profesor de comunicación y nosotros, que creo que es la manera más efectiva de poder trabajar para el bienestar de esos chicos”; así también, las lecturas en colegios que realiza la Municipalidad de Chaclacayo que la coordinación permite efectivizar los tiempos del recreo para alcanzar una amplitud de población meta para la municipalidad y la promoción de la lectura en el colegio.

Por otro lado hay también hay acciones de coordinación de mayor confianza donde a través de coordinaciones establecen beneficios mutuos como se dio en la Municipalidad de Breña situación generada por el responsable municipal bajo el concepto de flexibilidad en su gestión “Lo que pasa es que yo tengo un POI establecido, pero yo lo hago flexible, ese POI se lo he dado a todos los colegios, cuando hubo una reunión se lo di a todos los directores, señores estas son mis actividades, ustedes díganme en que actividades me pueden colaborar y en cuales voy a colaborar yo con ustedes y mis fechas no son rígidas las podemos mover. Yo puedo mover mis fechas, ellos no”, esto denota una vez más la rigidez que se traslada del gobierno central, pero debido a estos espacios de relación “Van a hacer festidanza, a mí me interesa, porque dentro de mi POI también esta hacer actividades (...). Entonces que ocurre, van a hacer su festidanza, yo los voy a apoyar, espectacular, en maestranza aquí, en nuestros talleres hay reflectores, mando a poner los reflectores, y lo hago en la plaza, ya está, solucione el problema, les solucione el problema a ellos pero me ayudan a mí”

Ahora respecto a la relación Municipalidad – UGEL, podemos encontrar que hay una relación de cooperación que nace a partir de la necesidad, pues sólo cuando la UGEL requiere espacios públicos para sus actividades es que se acercan a coordinar con la municipalidad siendo esta una acción mediática unidireccional, mas no una constante, entonces sucede que “hace un mes y medio, nos pidieron el apoyo le hemos brindado las instalaciones deportivas que tenemos, es más le invitaron al alcalde para que forme parte de la clausura” , otra forma es bajo una situación de dificultad como por ejemplo “Han derrumbado una parte, un salón, en un colegio, quieren que recoja desmonte, municipalidad recógelo tú” pues ellos no tienen presupuesto para ese tipo de actividades, lo mismo ocurre con el tema de espacios verdes y jardines de los colegios públicos, pero la gran limitación para establecer una relación es que es que el pedido no se hace directamente la UGEL si no a través de los directores.

Mientras que en las UGEL su normativa define que solo en casos de emergencia de desastre habría una disposición de presupuesto en coordinación con el gobierno local, lo que resulta limitante.

Aunque por otro lado aparece la conceptualización de articulación bajo el mecanismo que nos explicitan como son los convenios, pero esta referencia a convenios es en el marco de la educación formal que se desarrolla tal como nos lo mencionan “Hay centros infantiles o nidos del poder judicial, de salud, también ahí estamos firmando convenios” en referencia a la municipalidad también se refiere a ello “Con la Municipalidad de Lima tenemos tres centros infantiles por ejemplo, uno de ellos está ubicado en Castilla en el mercado central entonces, tienen un problema su sistema de defensa civil, ellos están buscando otro local para poder llevar a todo el centro, también una exigencia ahí por nuestra parte de darle mayor seguridad”, lo que denota una línea de comunicación mínima para efectos de alcanzar el desarrollo educativo de la comunidad.

En éste plano también es que se nos indica que la Municipalidad de Ate está tramitando el pase de dos instituciones educativas municipales a la administración del ministerio de educación, indicándonos también que es la única razón por lo que se establece comunicación y que no existe otro espacio de comunicación más que

ese, cabe recordar en éste punto que la entidad encargada de hacer los convenios marco que ampararían espacios de articulación operativa son las Direcciones regionales de educación, siendo la misma que hace la transferencia para los dos colegios municipales, dejando en confirmación que la UGEL tiene reducidas sus posibilidades de participar aún a pesar que la Ley General de Educación 28044 le otorga funciones más definidas en relación a la articulación.

Mientras observamos y analizamos el cómo se van estableciendo las relaciones entre estas instituciones, los funcionarios de las municipalidades hacen referencia a lo que vienen desarrollando en la cultura y deporte, que en términos de articulación es interesante de abordar, sobre el Instituto Peruano del Deporte siendo adscrita al MINEDU, no se le reconoce en la práctica como tal considerándolo un organismo independiente, pero su accionar en materia de descentralización y articulación se han venido estableciendo dejando un panorama de desarrollo en la materia gracias a las famosas metas, estas han sido desarrolladas por el IPD e implementadas por las Municipalidades en razón a incentivos pequeños a las municipalidades que lograban alcanzar la meta; la política a la que se apuntaba era la masificación del deporte instaurándose las escuelas deportivas; esta práctica ha enriquecido la gestión local en cuanto a deporte se refiere y la misma ha invitado a los funcionarios a comprometerse con los resultados de su gestión. “Estamos trabajando con los lineamientos del IPD, el IPD nos manda lineamiento que podemos seguir, por ejemplo, ellos nos dicen hacen las escuelas, pero tenemos que tener los profesores federados, cada profesor es especialista en la materia que dicta”.

Respecto a cultura el Ministerio también ha fijado metas, que aunque nos aclaran que para este año no era meta, declaran que “El ministerio de cultura habido bastante acercamiento, por proyectos que tenemos así como te digo el libro y la lectura y otros proyectos” en los que ha realizado seguimiento y a la pregunta de porque seguir con las metas si ya no tendrán un incentivo económico a lo que me responden “La verdad es que por inercia y que se cumpla pero no se llega a cumplir lo que realmente estaba indicado”, es decir cuando había este incentivo el monitoreo en la planificación, implementación y resultados era constante y eso los animaba a participar responsablemente en la tarea.

Otros espacios para la articulación se da entre el sector privado y las municipalidades, esto responde a la necesidad de apoyo que requiere el gobierno local para ofrecer principalmente actividades académicas a los docentes. Diplomados y capacitaciones, o en las escuelas de padres donde hay requerimiento de profesionales en psicología, para ello grandes aliados han resultado las universidades privadas, que bajo convenio y de palabra han optado por brindar colaboración, cooperación y quizás coordinación que permitan alcanzar resultados para la población de la jurisdicción.

f) Validación de acciones y decisiones en educación

Sobre la validación de decisiones alrededor de la educación y las acciones que se realizan, hemos hallado que para el caso de la educación formal el director de la Institución Educativa asume toda la responsabilidad sobre las decisiones y acciones de la misma, entonces si hay algún acuerdo de cooperación, colaboración y coordinación, esta debe ser reconocida y aceptada por el director quien asume la responsabilidad absoluta como lo vimos anteriormente en el tema de competencias.

Ahora la UGEL juega un papel de validador, al revisar los petitorios presupuestales “emitimos opinión técnica si procede” y la validación de documentos emitidos por el Ministerio en lo que ha planificación se trata, es decir la validación es dada a partir de datos estadísticos establecidos para la educación formal sin tomar en cuenta información más profunda es decir los niveles culturales de la población o las necesidades específicas de los estudiantes de la zona.

El otro organismo de validación es la Dirección Regional de Educación quien se encarga de refrendar los convenios marco, que amparan cualquier tipo de relación entre el gobierno central y otra entidad, con el fin de alcanzar algún objetivo común, tal es así que “Los convenios marcos básicamente es un convenio literal que las partes solo lo firman el ministerio o la DRELM que son la parte política, en el caso de la UGEL solo firmamos los convenios operacionales o lo que se llama convenios específicos”

Finalmente, las iniciativas de las municipalidades en cuanto al apoyo a docentes deben hallarse validadas por la UGEL otorgándole una validez a las certificaciones por capacitación, talleres y otros.

3.2 Metodología

3.2.1 Definición conceptual

Nuestra investigación bajo el paradigma constructivista se da desde el enfoque cualitativo, debido a que queremos obtener información en su estado natural, es decir en el contexto en el cual se desarrolla la actividad de nuestro interés en esta investigación, ya que la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones como lo expresara Martínez (2006).

Teniendo en cuenta que el enfoque cualitativo posee características epistemológicas que definen esta dinámica como lo sostiene Monje (2011).

La investigación cualitativa por su parte, se nutre epistemológicamente de la hermenéutica, fenomenología y el interaccionismo simbólico. El pensamiento hermenéutico parte del supuesto que los actores sociales no son meros objetos de estudio como si fuesen cosas, sino que también significan, hablan, son reflexivos. También pueden ser observados como subjetividades que toman decisiones y tienen capacidad de reflexionar sobre su situación, lo que los configura como seres libres y autónomos ante la simple voluntad de manipulación y de dominación. El pensamiento hermenéutico interpreta, se mueve en significados no en datos, está abierto en forma permanente frente al cerrado positivo. Se interesa por la necesidad de comprender el significado de los fenómenos y no solo explicarlos en términos de causalidad. Da prioridad a la comprensión y al sentido, en un procedimiento que tiene en cuenta las intenciones, las motivaciones, las expectativas, las razones, las creencias de los individuos. Se refiere menos a los hechos que a las prácticas.

Se ha elegido el enfoque cualitativo porque nos permite comprender el problema en su ámbito y recoger la información de personas inmersas en la problemática relacionada a la articulación interinstitucional.

3.2.2 Diseño

El diseño de investigación científica es el Estudio de caso, ya que el presente estudio pretende definir la particularidad y complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes como lo definiera (Stake; 2007, p11). Así mismo en lo expresado por Chetty (quien es citado por Martínez;2006,p175) resalta características sobre el tipo de estudio de la cual tomaremos dos de las que se presentan convenientemente para enmarcar nuestro estudio como son: (a) Permite estudiar fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de un sola variable y (b) Permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen.

La intención en esta investigación es el poder dar lugar al descubrimiento de nuevos significados así también facilitar al lector en la comprensión del fenómeno como lo establecido por Rodríguez, Gil y García (1996). Este diseño responde además al planteamiento de Yin (tal como citó Martínez, 2006, p. 179) quien establece cinco componentes del diseño que son fundamentales para garantizar rigurosidad del estudio de caso representados en la figura.

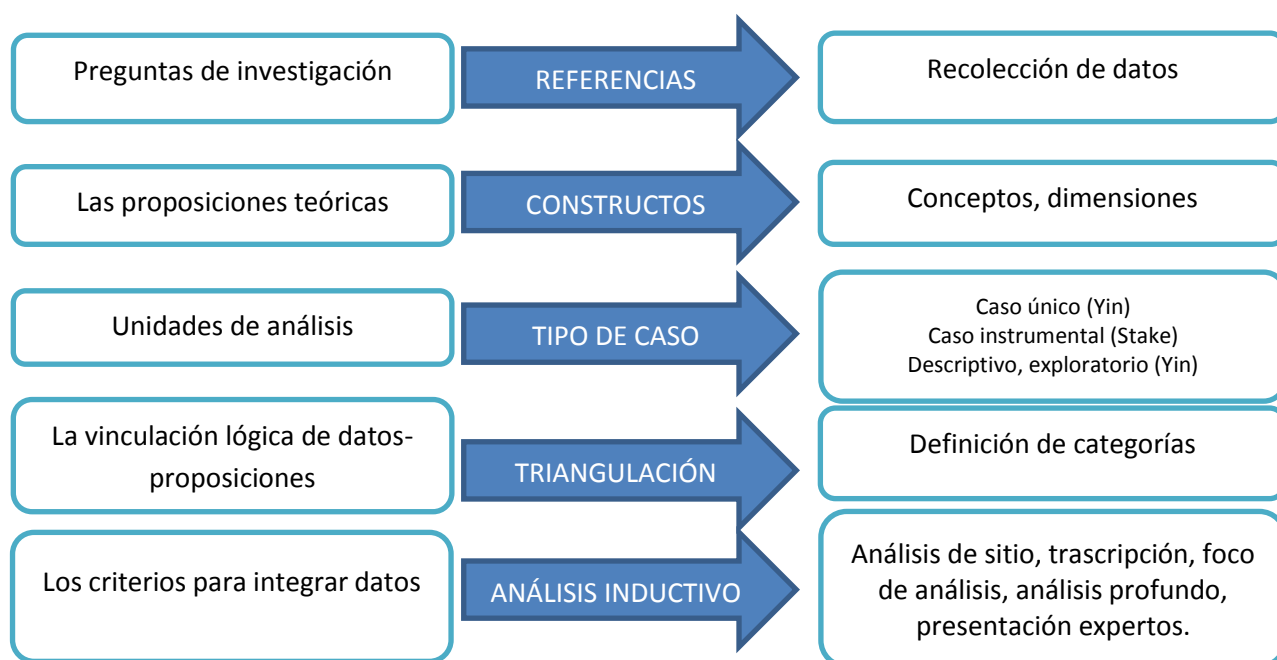


Figura 3. Diseño de estudio de caso.

Nota: basado en Martínez (2006, pp.175-191)

Guiados de la figura podemos identificar que nuestro trabajo en efecto se ha realizado una semblanza del estudio de caso, para preparar las preguntas del mismo, que en un inicio se planteó como una entrevista estructurada, pero bajo el formato de cuestionario, al realizar las primeras visitas a los organismos descentralizados resultó ser un instrumento muy tedioso para los sujetos, por lo que se cambió la estrategia para hacerlo más flexible y otorgarle la mayor libertad de desenvolvimiento al informante durante el recojo de información.

Así mismo se realizó la práctica de establecer proposiciones iniciales bajo constructos netamente teóricos, para luego pasar a la reformulación dialéctica hasta encontrar los conceptos más adecuados que permitan realizar el establecimiento de patrones para la codificación.

Las unidades de análisis se establecieron como unidad de análisis, si bien los informantes son de dos tipos de organismo descentralizados, la información recogida posee los mismos parámetros establecidos para el recojo de información, definiendo su condición de caso único.

Para definir el caso como instrumental es que no nos centramos en la descripción del caso si no en los factores que intervienen en el caso Stake (2005)

Por otro lado tiene carácter descriptivo exploratorio, pues realizará una etapa de descripción así como la exploración de relación de categorías.

También se ha realizado una triangulación entre los tipos de informantes, las notas de campo, los documentos revisados, páginas web institucionales.

Finalmente se ha hecho uso del software Atlas.ti como apoyo metodológico para la interpretación de los datos.

3.3 Escenario de estudio

El presente estudio de investigación se llevó a cabo en cinco escenarios institucionales que están involucrados en el servicio educativo como son:

a) Municipalidad del distrito de Breña

Organismo descentralizado que tiene a su cargo la gestión pública de un ámbito geográfico determinado cuyos límites se definen a para este caso los distritos de Cercado de Lima, Pueblo Libre, Jesús María y para efectos de nuestro trabajo de investigación recurrimos a la dependencia de la gerencia municipalidad más específicamente a la Gerencia de Desarrollo Económico y Social- Subgerencia de Educación, Cultura y Turismo (Breña).

b) Municipalidad de distrito de Ate Vitarte

Organismo descentralizado que tiene a su cargo la gestión pública de un ámbito geográfico determinado cuyos límites se definen por otros distritos como Chaclacayo, Cieneguilla, La Molina, Lurigancho, San Luis y El Agustino y para efectos de nuestro trabajo de investigación recurrimos a la dependencia de la gerencia municipalidad más específicamente a la Gerencia de Desarrollo Social y Cultural – Subgerencia de Desarrollo Humano - Área de educación (Ate Vitarte)

c) Municipalidad del distrito de Chaclacayo

Organismo descentralizado que representa al gobierno local, esta se encuentra un poco alejada de la ciudad y colinda con los distritos de Cieneguilla, Ate vitarte y Lurigancho, para nuestra investigación recurrimos a la Subgerencia de educación, Cultura y Deporte.

d) Unidad de Gestión Educativa local 03

Organismo Desconcentrado supeditado a la DRELM, en esta entidad ubicamos nuestro informante en el área de planificación y presupuesto (Asesoría)

e) Unidad de Gestión Educativa Local 06

Organismo Desconcentrado supeditado a la DRELM, en esta entidad nos ubicamos en el área de planificación y presupuesto (Asesoría) para realizar el recojo de información.

3.4 Caracterización de los sujetos

Los sujetos que fueron colaboradores en el estudio deben responder a las siguientes características, establecidas en la tabla 4.

Tabla 4 .

Características de la muestra seleccionada.

Tipología	Características	Organismo Público	Cantidad
Jefatura de planificación y administración	Responsable de gestionar las actividades conjuntas con gobiernos locales	UGEL	2
Subgerencia de educación	Responsable de las decisiones en materia de educación en los gobiernos locales	MUNICIPALIDADES	3
Total			5

Estos sujetos que puedan otorgarnos información específica sobre un área de especialización en la gestión pública, el muestreo realizado fue de carácter intencional en búsqueda de casos ricos en información así definida por Patton como característica del muestreo cualitativo. (según la cita realizada por Quintana y Montgomery 2006, p.57)

3.5 Procedimientos metodológicos de la investigación

Los procedimientos metodológicos que se llevaron han cumplido con los pasos establecidos en la figura 8, la misma que representa la generalidad de accionar en nuestra investigación.

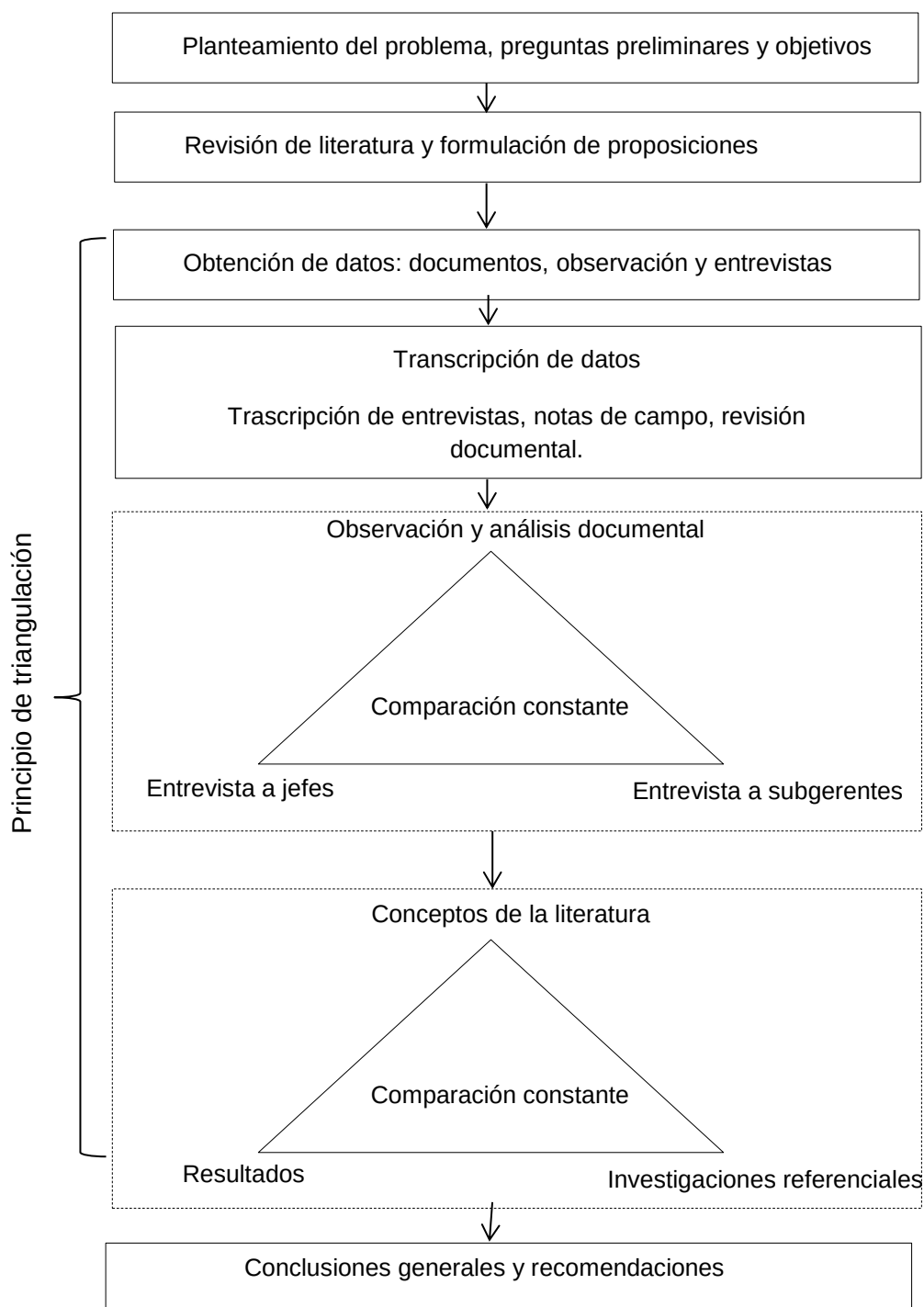


Figura 4. Procedimiento metodológico de la investigación.

Fuente: Basado en Martínez (2006, p. 182)

La estrategia en cada entrevista ha sido de mantener una línea de intervención mínima, pero controlando que la información se mantenga dentro de las formulaciones iniciales que teníamos. Por otro lado también queremos dar

cuenta de lo complejo que ha sido abordar el tema desde los apoyos temáticos revisados, pues la terminología no se aplica aún con regularidad por lo que se han reformulado en el proceso de recojo de información.

3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

3.6.1 Técnicas de recolección de datos

a. Observación, que implica hacer uso de nuestros sentidos y mantener una reflexión constante para comprender los sucesos observados tal como lo señalan Hernández, Fernández y Batista. (2010, p. 411)

b. Análisis documentario, los documentos fueron no personales (actas, resoluciones, oficios, etc.) como podrían ser documentos personales como son material de trabajo, como lo señala Quecedo y Castaño (2002).

c. Análisis de páginas web, las páginas web que se revisaron son de los organismos públicos definidos para la investigación.

d. Entrevista en profundidad, como los sostiene Quecedo y Castaño (2002, p. 23) esta se llevó a cabo a partir de una guía de entrevista de proposiciones, no estructurada, no estandarizadas y abiertas; en la que vamos a priorizar aquellas que nos proporcionen contextos, situaciones y personas.

3.6.2 Instrumentos de recolección de datos

a. Notas de campo, se llevó un cuaderno de campo durante el planeamiento, en el recojo de información y luego de la misma que sirvió durante toda la descripción del caso y el análisis de caso, se han realizado anotaciones directas y anotaciones temáticas, tal como las clasifica Hernández, Fernández y Batista. (2010, p. 411)

b. Guía temática, según lo expresara Hernández, Fernández y Batista (2010) “las entrevistas abiertas se fundamentan en una guía general de contenido y el entrevistador posee toda la flexibilidad para manejarla”, por lo se estableció una línea de contenidos a tratar. Se abarcaron preguntas generales, estructurales, de opinión y de contraste.

c. Grabadora, material usado para realizar la grabación de entrevistas.

3.7 Mapeamiento

El mapeo es una herramienta que permite visualizar la construcción de categorías en la cual se puede observar las evidencias que contiene cada nivel de análisis para poder alcanzar las unidades temáticas que involucran el desarrollo del estudio de caso sobre la articulación interinstitucional como se muestra la figura 5. Tal como lo sugiriera Hernández, Fernández y Batista (2010) al señalar el programa Decisión explorer programa que es de gran utilidad para la construcción de mapeo teórico.

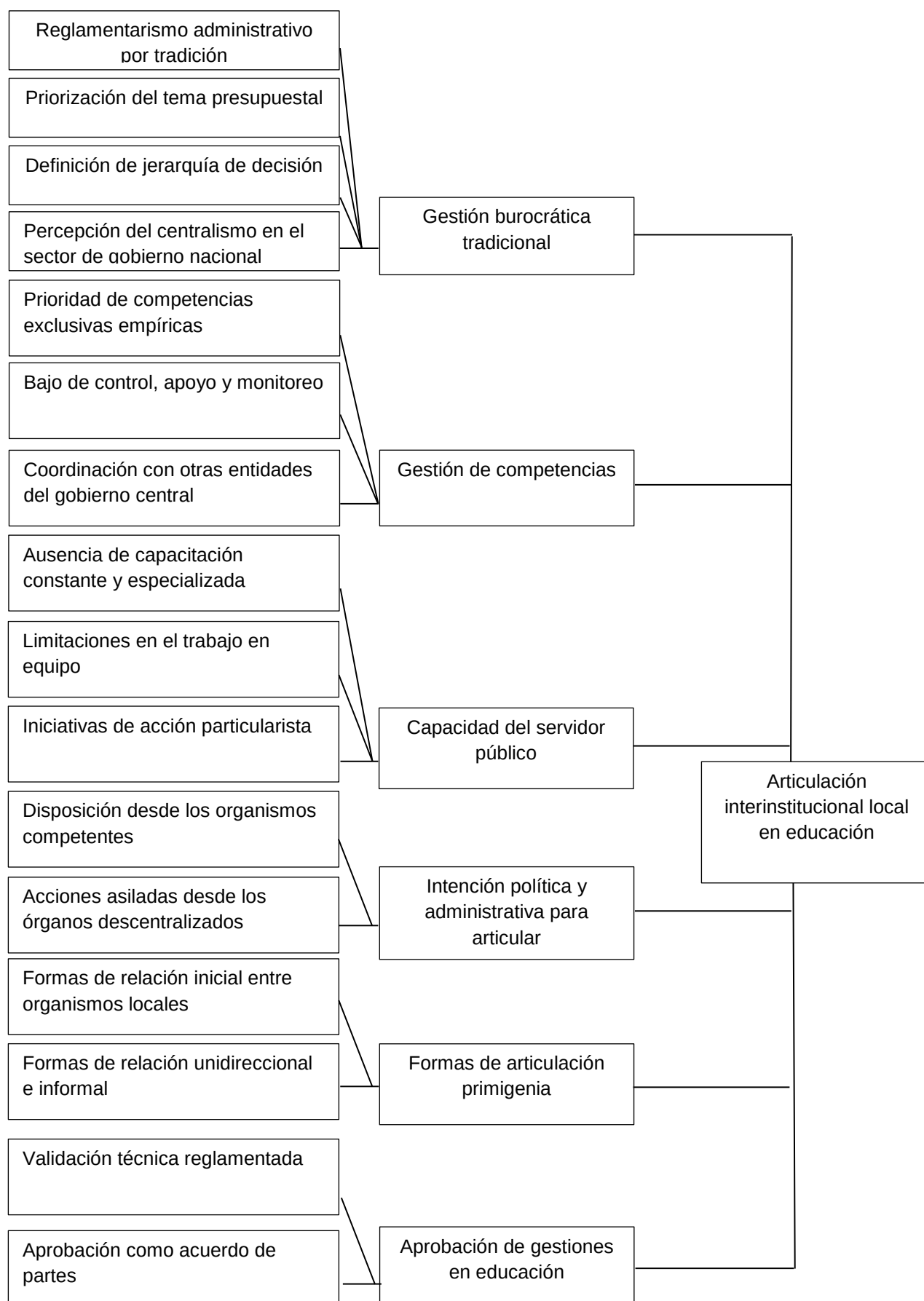


Figura 5. Mapeamiento de categorías.

3.8 Tratamiento de información

Para la investigación hemos usado el programa informático Atlas.ti que es un software para realizar análisis cualitativos, permitiéndonos hacer uso para fortalecer nuestro trabajo en cuanto a las características que nos ofrecen estas herramientas como es el ahorro de tiempo en el proceso de análisis, así como una mayor posibilidad de procesar datos con rigurosidad y celeridad. San Martín (2014)

Por otro lado, los procedimientos dados para el tratamiento de la información han sido los siguientes:

- Organizar por fechas los documentos primarios que se hallaban en la grabadora y memos escritos.
- Realizar la transcripción de las entrevistas.
- Depurar la información no vinculada a la investigación.
- Establecer segmentos o patrones por frecuencia con la que aparecen en la evidencia.
- Realizar un ensayo de categorías y posibles jerarquías, en comparación con la información inicial con la que parte la investigación.
- Se establecen patrones emergentes
- Se plantean los códigos y se establecen cadenas lógicas.
- Realizamos la codificación con el uso del software.
- Revisamos la codificación que nos ofrece la descripción de las categorías iniciales.
- Para luego hacer los reportes.
- Se explora en la tabla de coocurrencias.
- Se establecen las categorías más abstractas (familia de códigos).
- Se analiza la relación con despliegues visuales.
- Para luego establecer las conclusiones sobre la temática abordada.

IV. Resultados

4.1 Descripción de resultados

Luego de la descripción realizada de cada una de las categorías establecidas en las que se dejó constancia de la evidencia que sostiene cada una de ellas, así como la conceptualización de las mismas, procederemos en este apartado a identificar las posibles relaciones existentes entre las categorías de nuestra investigación.

Para ello hemos recurrido a realizar un análisis que implica la exploración de co-ocurrencias en cada categoría, la que muestra en forma de densidad la cantidad de citas que se hallan asociadas entre dos categorías.

En el análisis hemos encontrado la existencia de una mayor densidad de coocurrencia entre la gestión burocrática y la aprobación de gestiones en educación, lo que indica una asociación importante entre estas dos categorías, por otro lado encontramos que la intención política y administrativa también se relaciona a la aprobación de gestiones en educación así como las formas de articulación, la gestión de competencias presenta una menor densidad de asociación, encontrándose también que la capacidad del servidor público no se encuentra asociada a la aprobación de gestiones en educación.

Además, se muestra una asociación muy densa de la formas de articulación que se pueden dar con la capacidad del servidor público, también se puede señalar una asociación semejante en densidad entre la: gestión burocrática tradicional, la gestión de competencias y la intención política respecto de la capacidad del servidor público. Así como también se identificó para la articulación primigenia una asociación con todas las categorías planteadas, pero también encontramos que existe una asociación entre la gestión burocrática que es más densa para el caso de la aprobación de gestiones en educación mientras que la menor densidad se halla en la asociación con la capacidad del servidor,

Para la categoría intención política y administrativa para articular al coocurrencia nos muestra que no existe una asociación con la gestión de competencia y la intención política – administrativa para articular, mientras que la asociatividad de la capacidad del servidor es de baja densidad y la aprobación de gestiones en educación presenta una mayor densidad.

Finalmente la gestión de competencias se encuentra asociado con una mayor densidad con las formas de articulación, mientras que la intención política y administrativa para articular no posee asociación con la categoría, siendo este contexto donde se traduce las acciones de los gobiernos locales.

4.2 Teorización de Unidades temáticas

Hemos descrito y desarrollado el análisis de coocurrencias para cada unidad temática, la que nos permitió realizar una serie de reflexiones sobre los aspectos considerados en el proceso de construcción de la articulación interinstitucional y la inmensa necesidad de reconocer y trabajar sobre la problemática que aborda nuestro país en el marco de la descentralización.

Es por ello que también nos parece importante la teorización en el análisis del estudio de caso referido a las relaciones existentes entre las unidades temáticas y para ello hemos elegido esquemas que nos permiten visualizar, el cómo se visualizan los elementos desde la perspectiva tanto de las municipalidades y de las UGEL.

La figura 6 nos muestra cómo es que las unidades temáticas se hallan relacionadas en lo referente a la organización de las UGEL, en ella podemos identificar que la relación entre las unidades temáticas se encuentran en una asociación jerárquica en la que prima la gestión burocrática tradicional, pero por los objetivos de la investigación no nos centraremos en ella, pues nuestro estudio se centra en el reconocimiento de cómo se desarrolla la articulación entre instituciones, es por tanto que nuestro análisis se concentra entre la unidades: gestión por competencias y las formas de articulación primigenia, puesto que de la revisión de ambas conceptualizaciones determinaremos como es que se hallan relacionadas para el conocimiento del personal directivo y la práctica dada.

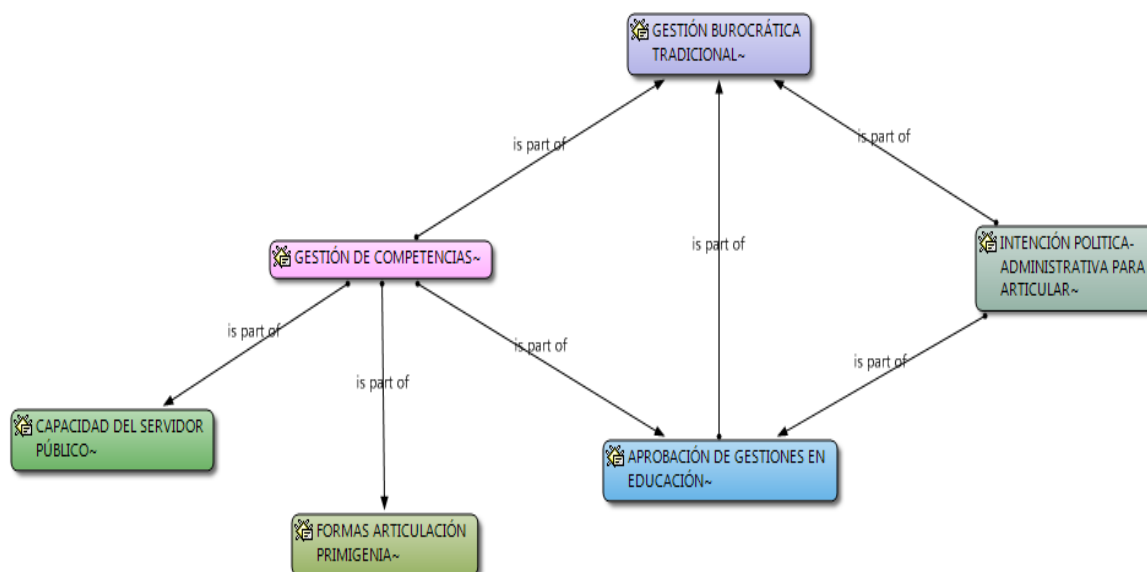


Figura 6. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre UGEL.

Para la gestión por competencias recordemos que éstas han ingresado como terminología y definidas a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la que se establece que hay competencias exclusivas, compartidas y delegables; de lo estipulado también hemos descrito que en la práctica se puede visualizar una definición de competencias, en las que se reconoce como exclusivas del Ministerio de Educación a través de la UGEL el encargo de la educación formal, es decir aquella que se encarga de gestionar y administrar la escolaridad en la Educación Básica Regular (EBR), Educación Básica Alternativa, Educación Básica Especial, Educación Técnico- Productivo; es por ello que para el desarrollo de las funciones entregadas a estos organismos desconcentrados parten del sector en el gobierno central a través de una serie de leyes y normas que establecen las características y funciones de la dinámica en la administración en el organismo descentralizado como las UGEL, las mismas que son ejecutadas con estricto respeto al orden otorgado por la entidad central, es así que cualquier iniciativa dentro de las competencias deben ser consultadas al órgano de gobierno central (MINEDU) las que deberán ser aprobadas y puestas en práctica en ese orden, aunque también hay que dejar en claro que las iniciativas desde la UGEL están concentradas en el plano presupuestal de la gestión, y si alguna propuesta se generara en la organización de las instituciones educativas, debe ser sustentada ya que también es porque se desarrollan respecto al pedido de presupuesto.

También se reconoce que a través de las competencias establecidas por el Ministerio De Educación, se definen las formas de articulación primigenia y las capacidades del servidor público; es por ello que se muestra por ejemplo que las formas reconocidas por las UGEL para la relación interinstitucional con los gobiernos locales se amparan en la normativa entendida por los directivos cuando nos señalan “solo en caso de desastres”, “solo a través de convenios”; los directivos identifican que si bien hay una disposición de relación interinstitucional esta se da en el marco de acciones del gobierno central, es así que para los “convenios operacionales debe haber un convenio marco firmado por la DRELM”, por lo que cualquier tipo de relación de las UGEL con la municipalidad y otras instituciones es a través de convenios sobre los cuales no tienen responsabilidad de decisión. Y en ese sentido la capacidad de los servidores públicos están limitados por la fuerza de la normativa que declara sus acciones en atención a la funcionalidad entregada, funciones establecidas y entendidas de forma rígida, pues se encuentra ausencia de iniciativa organizacional para alcanzar contradictoriamente a lo establecido en la Ley General de Educación.

A todo ello, podemos determinar que el gobierno central establece mecanismos de articulación bajo formato de convenios de responsabilidad de la DREL y MINEDU, forma en la que la UGEL se reduce a un papel de implementación operativa, salvo casos de emergencia; por otro lado la rigidez funcional percibida por las UGEL, no otorga el margen de intervención en aspectos clave de acercamiento, orientación y asesorías en planificación y presupuesto, así también sólo se visualiza a las instituciones educativas a través de las direcciones de las mismas en su pedido presupuestal, así como el traslado de metas del sector. Lo que por consecuencia promueve que los resultados se hallen definidos por metas generadas en el sector educación del gobierno central, los mismos que se traducen en el cuidado del presupuesto, planificación dirigida y las estadísticas de información sobre población escolar, infraestructura o materiales, razón por la que la validez de decisiones tomadas en el área están definidas con rasgo impersonal, bajo procesos controlados legalmente en la cual se aprueban acciones en los estratos organizacionales intermedios y superiores (Dirección Regional de Educación de Lima metropolitana, Ministerio de Educación).

La otra perspectiva de análisis es en relación a la relación entre unidades temáticas para las municipalidades muestra la figura 7 en el área de educación, lo primero que hay que reconocer es que estas áreas de educación se encuentra dependientes de una u otra forma a una gerencia que tiene por función la promoción del deporte, cultura y educación, es en ese contexto orgánico que entramos a revisar las condiciones concernientes a la articulación interinstitucional.

Una municipalidad como gobierno local posee competencias exclusivas sobre la decisión de sus ámbito de jurisdicción es lo que hemos definido, pero debemos entender que las funciones de cultura, deporte y educación se entienden como de promoción y deben encontrarse bajo la rectoría del gobierno central para ser entendido, es por ello que las escuelas deportivas se dieron bajo las metas del IPD y la promoción de lectura se ha desarrollado en el marco de metas del Ministerio de Cultura, pero por el lado de la relación necesaria pero inexistente con el Ministerio de Educación no ha mostrado un acercamiento hacia los gobiernos locales, es decir no se percibe de acompañamiento más bien hay una tarea aislada en referencia a la formalidad de los actos administrativos.

La dinámica de análisis se centrará en las unidades claves dentro del desarrollo de la articulación referidas a las gestión de competencias que dan el marco de acción al gobierno local, así como las diversas prácticas que en forma estén cercanos a cumplir con lo establecido en la articulación interinstitucional según los lineamientos dados por el MINEDU.

Entonces podemos ver que la gestión de competencias en una municipalidad, si bien tiene como rasgo el llevarse por un Plan Operativo Institucional otorgándole un componente de la burocracia tradicional resulta que es flexible, ya que se miran mucho el tema de resultados de las gestiones en relación al reconocimiento de la población por ser la alcaldía un órgano de representación política, es por ello que a pesar de las normativa o documentación entregada esta no es una línea rígida de mando entre la alcaldía y la subgerencia, por lo que se deja que los logros de la gestión de competencias presenten un gran componente de las capacidades de los servidores públicos, quienes con el afán de conseguir logros para la gestión gubernamental local trabajan en su ámbito en la búsqueda

de resultados visibles que se encuentren amparados en la normativa local y acomodados en las posibles contradicciones con el gobierno central, donde para ellos tienen un aliado para la toma de decisiones que son los directores de las instituciones educativas, quienes ofrecen la posibilidad de ser el nexo entre el gobierno central y local en la mayoría de acciones de la subgerencia de educación, deporte y cultura.

Por otro lado sobre las formas de articulación primigenia hemos podido ver que estas son parte de la gestión por competencias en sus operaciones dictadas por organismos del gobierno central, tanto Ministerio de Cultura e IPD, mientras que para los temas relacionados al ministerio, se dan en la búsqueda de aprobación por la dirección de los colegios y en alguna otra se ha buscado la aprobación por las UGEL, pero su presencia se da básicamente a iniciativa del personal directivo que bajo estrategia para el cumplimiento de sus actividades, han desarrollado una relación favorable con el sector educativo formal, que sin duda son parte de la intención política y administrativa de las gestiones personales.

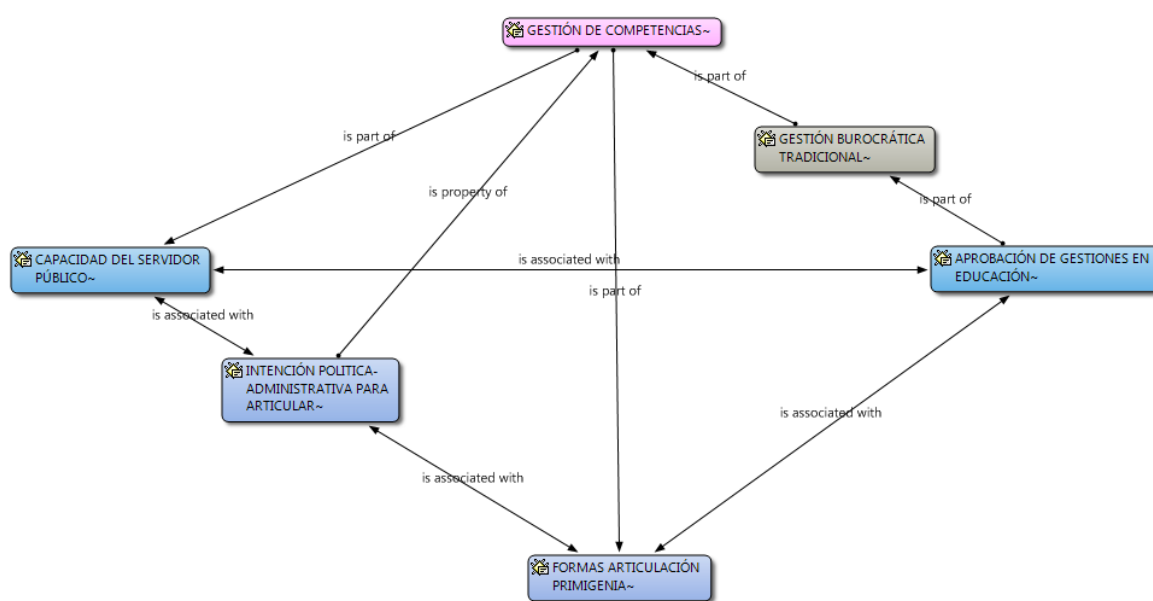


Figura 7. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre municipalidades.

Por consiguiente, lo que tenemos es que la promoción de la articulación interinstitucional desde las municipalidades se da bajo la iniciativa del personal del área, con el acompañamiento implícito de la gestión local en la búsqueda de resultados favorables a su gestión, mientras que los elementos que no permiten

una mayor acción en esas iniciativas es la ausencia de mecanismos de coordinación con el MINEDU, así también una determinación prioritaria sobre las áreas referidas a educación. Así también cabe señalar que los resultados de gestión en el ámbito local tienen una mejor lectura de la población, aunque haya limitaciones para implementar actividades por falta de apoyo técnico en el área y disposición presupuestal.

Ahora, la relación con las UGEL hasta cierto punto alejada y crítica debido a la falta de decisión de los representantes de las UGEL con los que tratan temas, lo que denota una falta de capacidad de aprobación de las gestiones que son una condición que las municipalidades tratan de respetar, pero es complejo y resulta ser de búsqueda constante para la justificación de acciones conjuntas realizadas con las instituciones educativas, mas no como elemento que promueva la articulación.

Como último punto en nuestro análisis hemos establecido las relaciones entre unidades temáticas que nos permitieron identificar la problemática sobre la articulación interinstitucional, estableciendo así un nivel de análisis integral que nos han permitido jerarquizar la teoría y alcanzar así una explicación entre lo ocurrido en la práctica y la teoría que nos otorga un marco de análisis para futuras investigaciones y proyectos que busquen mejorar las relaciones interinstitucionales de organismos descentralizados cuyas competencias en la gestión de la educación definitivamente potenciadas permitirán a nuestro país una respuesta efectiva a la diversidad y a las necesidades específicas de las comunidades.

Es por ello que la figura 8, es producto del análisis integral para definir el estado actual de la articulación interinstitucional en donde se dibuja un panorama contextual en el que se puede apreciar que la gestión pública está en una transición lenta hacia la modernización pública, en la que alcanzar el modelo de la Nueva Gestión Pública frente a las necesidades de la población son prácticamente una obligatoriedad más no una alternativa, tal como se ha mostrado al cierre de nuestra investigación.

El análisis y el informe se realizó en paralelo a una huelga magisterial que ha puesto en escena por aproximadamente un mes el problema de la educación

pública, siendo esta la principal responsabilidad de los organismos de gobierno, la situación más crítica como lo mencionaba algún informante sea probablemente en las zonas más alejadas de nuestro país, sin embargo en la capital Lima Metropolitana, no se puede ser ajeno a las deficiencias de resultados en educación en un contexto en el que los niños y jóvenes tienen una desatención por los actores de la sociedad, en la que la calidad de la educación sigue en estado crítico e inequitativo por la falta de reconocimiento del gobierno central de las necesidades diversa que poseen las poblaciones.

Es por ello que a través de este trabajo queremos hemos podido mostrar la situación de desarticulación que tienen nuestras instituciones y que es necesario generar una interrelación más dinámica entre niveles de gobierno, más aún si ese papel de reconocer las necesidades y características de la población en su conjunto le corresponde a los gobiernos locales, ellos tienen mecanismos para identificar a la comunidad que representan gubernamentalmente es por esa función que realizan actividades desconcentradas como iniciativas culturales o cuentan con agencias que buscan el acercamiento a la población; mientras el gobierno central se ocupa de implementar políticas estratégicas para el desarrollo en cada sector, pero si no hay una conexión clara y bien definida y un mecanismo que los comunique, consideramos no habrá forma de alcanzar una dinámica de reconocer las necesidades y resolverlas desde el gobierno. Es por ello de urgente prioridad revisar estas condiciones que nuestro análisis hemos referido para alcanzar una articulación interinstitucional con miras a alcanzar una acción coherente y coordinada del gobierno en general, es decir en sus tres niveles dentro del sector de educación.

Es por ello clave reconocer que lo encontrado en la presente investigación sobre la relación entre la unidad temática gestión de competencias y formas de articulación primigenia puedan otorgar un soporte para seguir construyendo iniciativas formales y no formales para la construcción de bisagras interinstitucionales para dar vida a todos los documentos normativos generados.

Por otro lado como ya lo hemos recalado la gestión de competencias está definida por las leyes que organizan al Poder Ejecutivo, a las Municipalidades y a

la normativa que se desprende de ellas, si aún nos encontramos frente a una gestión burocrática en la que los reglamentos, jerarquías y poder tienen un papel preponderante en la gestión pública es necesario reconocer que el problema no es el modelo, si no el cómo se interpreta al mismo sin reconocer los fundamentos teóricos, dejando así a la organización pública bajo funciones en un entorno tradicionalista, sin albergar la posibilidad de error en ello y que lejos de centrarnos en los poderes debiéramos centrarnos en los controles eficaces para el cumplimiento de objetivos gubernamentales, mas no dejar de lado los monitoreos, asesorías a un papel pasivo que no ofrece control de procesos.

Así también el reconocimiento de que quienes dirigen bajo la rigidez normativa, hace que la gestión de competencias se realicen constantemente al amparo de la aprobación formal que es imposible darse en un contexto en que las UGEL no tienen capacidad de decisión además del tema presupuestal en otras áreas que resultan estratégicas, por ejemplo ellos no cuentan con alguna disposición de asistencia a los gobiernos locales como se señala en leyes y normas, razón por la que a falta de intención política para articular no amparada por la gestión gubernamental central, se posee debilidad en las decisiones tomadas por los organismos descentralizados específicos en el ámbito educativo como son las instituciones educativas.

Sobre las formas de articulación que son parte de la gestión por competencias dadas desde el gobierno central y las de iniciativa que se dan en un contexto de necesidad local, aparecen frases como las que encontramos “ la coordinación por desastres”, “por función en educación formal”, “las de cumplir actividades” “iniciativa personal”, formas de articulación primigenia que muestran intención política y administrativa débil y poco sostenible, ya que responden a condiciones particulares, sin la existencia de unos mecanismos formalizado, por lo que las gestiones para intentar coordinar, colaborar y apoyar a partir de las capacidades del servidor público a pesar de ser reconocibles y valorables, no son suficientes y consideramos que de no hacerse formal, se pierden valiosas iniciativas para la mejora de la educación, no sólo en el ámbito formal, si no en la integralidad reconocida por la Ley General de Educación No. 28044.

Por todo lo esbozado en el presente informe podemos definir que la articulación interinstitucional en el ámbito local en el que participan la UGEL y las municipalidades es de promoción unidireccional, pues el gobierno local es quien plantea posibilidades de articulación a los que no responde la UGEL por no tener capacidad de decisión delegando informalmente estas acciones a los directores de las instituciones educativas. También sobre los factores que inciden en la ausencia de articulación se encuentran la falta de iniciativa para generar relaciones interinstitucionales desde el gobierno central en el sector educación, la condición burocrática tradicional que ralentiza los procesos iniciados normativamente y la búsqueda de justificación para acciones en los reglamentos estipulados; sobre los resultados de gestión se dan independientemente en la que cada organización responde a su superiores, careciendo de un integralidad de acciones en materia educativa, no tomando en cuenta el potencial conjunto que se pierde, por tanto el alcance será limitado; la relación actual es a través de las instituciones educativas donde los directores toman las decisiones juntamente con los gobiernos municipales justificando acciones con normativas favorables, reduciéndose a una relación personalizada con poca sostenibilidad por falta de un compromiso formal de la institución a quien compete la jurisdicción; la validez de los mecanismos de articulación se centran en la DRELM y MINEDU, lo cual limita las acciones conjuntas que podrían darse en el ámbito local.

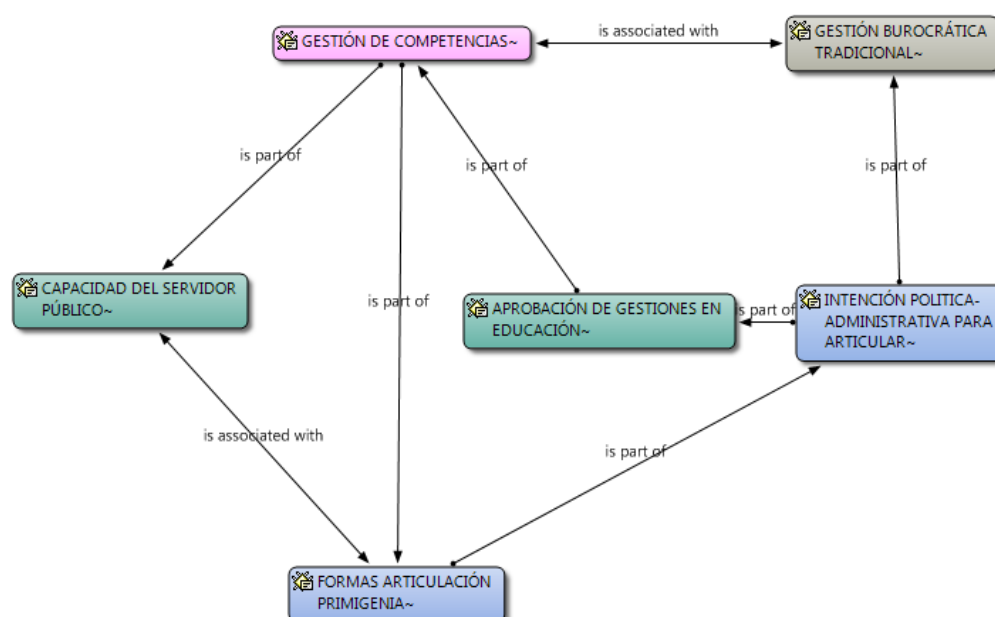


Figura 8. Relación entre unidades temáticas – Análisis integral.

También, para mejor ubicación en la construcción del presente informe le presentamos la Tabla 4 que nos permitirá visualizar el producto del análisis en relación a las preguntas de investigación para la ubicación de resultados y la posterior discusión de los mismos.

Tabla 5.

Resultados de la investigación.

Pregunta de investigación	Unidad de Gestión Educativa Local	Municipalidades	Contexto general
Problema general: ¿Cómo es la articulación interinstitucional entre las Municipalidades y las Unidades de gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa?	Esta dada por convenios que responden a procesos dirigidos por instancias superiores ceñidas a los reglamentos existentes en materia educativa que marca una burocracia existente contradictoria a la necesidad de modernización.	Producto de iniciativa municipal que responde a necesidades de gestión que frente a la falta de decisión de la UGEL ha encontrado mecanismos de coordinación con las direcciones de instituciones educativas, que camina bajo la estrategia de no cruzar actividades que contradigan los reglamentos del MINEDU.	Es de iniciativa unidireccional de la municipalidad en las que se buscan mecanismos de promover acción en organismos de la educación formal, proceso lento que no permite la sostenibilidad de las pequeñas iniciativas logradas, carece de eficacia y eficiencia en sus acciones por falta de apoyo del gobierno central.
Problema específico 1: ¿Cómo se promueve la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL?	Una forma son los convenios de responsabilidad de la DRELM y MINEDU, en las que las UGEL tienen papel operativo.	Iniciativa del servidor público con acompañamiento pasivo del gobierno local y en atención a resultados locales.	Unidireccional desde la municipalidad, gestionada con directores de las instituciones educativas.
Problema específico 2: ¿Cuáles son los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad?	- Rigidez funcional desde el gobierno central. - Reglamentarismo determinante en las decisiones. - Falta de capacidad para tomar decisiones.	- Ausencia de mecanismos formales de coordinación con el gobierno central. - Falta de prioridad política y administrativa de los gobiernos locales.	- Falta de intención política - administrativa para establecer relaciones interinstitucionales. - La burocrática tradicional ralentiza los procesos normativos. - La búsqueda de justificación para acciones administrativas.
Problema específico 3: ¿Cómo son los resultados de gestión obtenidos de las competencias entre los órganos descentralizados en favor de la educación?	Se ciñen a lo estricto establecido como metas y compromisos dados por el MINEDU	Responde a la lectura de necesidades locales, además de las iniciativas de otros organismos como el IPD y Ministerio de Cultura.	Son de resultado independiente para cada organización, carece de integralidad de acciones y se pierde la potencial sumatoria de acciones.
Problema específica 4: ¿Cómo es la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización?	Se reconoce la posibilidad de relación en el periodo de emergencia y que las demás iniciativas y respuestas a iniciativas deben darse desde la DREL, MINEDU.	Es crítica por la falta de decisión en las UGEL y alejada debido a que las coordinaciones, colaboración y cooperación se dan principalmente con las direcciones de las IEP.	Relación inexistente por falta de decisiones, por lo que son las instituciones educativas son las que deciden sobre mecanismos de articulación primigenia.
Problema específico 5: ¿Quién otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa para la articulación primigenia?	Se legitiman las decisiones bajo formato impersonal con un respeto a la jerarquía tradicional.	Búsqueda de un marco normativo para justificar sus acciones de articulación primigenia.	Centrado en la DRELM y MINEDU, la misma que limita las acciones de las iniciativas en articulación.

V. Discusión

Primera: De acuerdo al objetivo general planteado para nuestro estudio de identificar las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre la Municipalidad y Unidad de gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa, hemos observado que la articulación interinstitucional es de carácter improvisado por iniciativa unidireccional de las municipalidades en las que se han establecido mecanismos para promover acciones conjuntas con los entes(instituciones educativas) adscritos a las Unidades de Gestión Educativa Local de la misma jurisdicción, las que son promovidas en razón al cumplimiento de las competencias locales donde la capacidad del servidor público es quien juega un papel importante, mientras que las otras se promueven desde el sector educativo nacional en las que las UGEL tienen participación estrictamente operativa, en ambos casos no hay definición clara de competencias. Además se ha podido identificar que las limitaciones son generadas por la transición del modelo burocrático tradicional al modelo de la Nueva Gestión Pública, puesto que al presentar precisamente un modelo burocrático imperfecto existe desatención a los procesos de control, que se traduce en un aislamiento de los organismos UGEL por temor a procesos administrativos, que limita su capacidad de decisión y acciones para alcanzar un acercamiento con los gobiernos locales, es por ello que a pesar de la intención política y administrativa que pueda surgir de ambos organismos el proceso es lento y poco comprendido por falta de capacidad del servidor público siendo este un personal no especializado y temporal que no permite la sostenibilidad de las pequeñas iniciativas logradas por tanto carece de eficacia y eficiencia en sus acciones por falta de apoyo del gobierno central. La misma que concuerda con la tesis Arandia (2015) quien establece que las incipientes estructuras de relaciones intergubernamentales son resultados improvisados generados por necesidades coyunturales, para nuestro caso se dan por las necesidades de las municipalidades, además de la falta de interés en los decisores políticos dando continuidad a las prácticas basadas en la autoridad central. Así también señala Barreda (2016) que concuerda con

la posible duplicidad de funciones generadas por una ausencia de definición de competencias, aunque, así como puede haber duplicidad encontraremos vacíos innegablemente.

Segunda: En razón al primer objetivo específico de definir la forma de promoción de la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL y viceversa, hemos podido reconocer el carácter principalmente unidireccional desde la municipalidad en cuanto a la articulación interinstitucional, la cual es gestionada juntamente con los directores de las instituciones educativas, en ausencia de decisiones y participación de las UGEL. La misma que en concordancia a los estudios presentados por Rivadeneira (2015) indica que el personal sólo ejecuta son poder tomar decisiones para actuar pues se dan a nivel político, por lo que el protagonismo independiente hace que las coordinaciones no sean uniformes y articuladas.

Tercera: Respecto al segundo objetivo específico que es la de determinar los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad, hemos encontrado que entre ellas se encuentran (a) Falta de intención política - administrativa para establecer relaciones interinstitucionales (b) La condición burocrática tradicional ralentiza los procesos normativos (c) La búsqueda de justificación para acciones administrativas con reglamentos. Para ello debemos tener en cuenta las conclusiones vertidas por Machuca (2014) quien nos indica que se debe considerar que un elemento para promover los esfuerzos articuladores es la identificación de objetivos comunes y estrategias nacionales, así mismo valorar los espacios de articulación basados en la confianza dad muchas veces bajo convenios o acuerdos no formalizados. Por otro lado Durigo (2013) indica que los procesos de implementación de coordinación horizontal entre organizaciones se encuentran con factores de tipo político, técnico y sociocultural; que sin duda deben ser abordados para superar los factores mencionados.

- Cuarta:** También para el tercer objetivo específico de calificar los resultados de gestión obtenidos entre los órganos descentralizados en favor de la educación, se ha observado que los resultados son independientes para cada organización, es decir hay resultados para cada organización, pero carece de integralidad en sus acciones entre municipalidades y las UGEL por lo que se pierde la potencial sumatoria de acciones. La cual difiere con lo planteado en la tesis de Molina (2015) quien señala que las relaciones intergubernamentales se dan en un espacio normativo que ofrecen el indicador de donde reside la decisión, función, responsabilidad y demás instrumentos de implementación. Así también señala la importancia de generar estrategias que institucionalicen las reglas de juego entre organizaciones intergubernamentales.
- Quinta:** Por otra parte en el cuarto objetivo específico de definir la relación interinstitucional en el ámbito educativo en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización, hemos reconocido que la relación entre las municipalidades y las UGEL son inexistentes por falta definición normativa para la toma de las decisiones, razón por la cual son las instituciones educativas a través de los directores y los servidores públicos responsables del área dentro de las municipalidades son los que deciden sobre mecanismos de articulación primigenia. Esta afirmación concuerda con lo descrito por Canazas y Marquez (2015) sobre la implementación de la municipalización que se llevó de forma desarticulada sin estrategia nacional y local por lo que los documentos generados para ese fin son aislados, también señala que la municipalidad desarrollo mecanismos de gestión para tener la información de necesidades para recogerlos en un Proyecto educativo Local.
- Sexta:** Finalmente para el quinto objetivo específico de identificar los actores que otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa para la articulación primigenia, se desprende del estudio que toda legitimidad de acciones en materia educativa se halla centralizado en la DRELM y el MINEDU, centralismo que limita las acciones de las

iniciativas aisladas en articulación, más aun si vienen dadas desde instituciones locales. La que en concordancia con el estudio realizado por Olin (2015) quien reconoce la necesidad de valorar las formas de organización derivadas de descentralización.

VI. Conclusiones

Primera: La articulación interinstitucional en el ámbito local resulta de iniciativas aisladas desde el gobierno local, las mismas que son poco sostenibles debido a la falta de iniciativa política y administrativa para la implementación de la normativa existente, por ello la articulación interinstitucional es de carácter improvisado por iniciativa unidireccional de las municipalidades en las que se han establecido mecanismos para promover acciones conjuntas con los entes(instituciones educativas) adscritos a las Unidades de Gestión Educativa Local de la misma jurisdicción, las que son promovidas en razón al cumplimiento de las competencias locales donde la capacidad del servidor público quien juega un papel importante, mientras que las otras se promueven desde el sector educativo nacional en las que las UGEL tienen participación estrictamente operativa.

Segunda: La articulación interinstitucional es un mecanismo normado que tienen como objetivo el desarrollar un conjunto de mecanismos para la relación intergubernamental entre los organismos públicos en sus formas de coordinación, colaboración y cooperación.

Tercera: La transición entre el Modelo Burocrático hacia la Nueva Gestión Pública, es el contexto de exigencia de la ciudadanía por un estado moderno que se ve limitado por los tradicionalismos adoptados en la gestión pública la misma que limita las acciones de los organismos públicos locales.

Cuarta: Las competencias de cada nivel de gobierno, así como en los organismos de descentralización desde el sector educación no se han definido adecuadamente y con claridad lo que ha generado una cadena de vacíos y acciones aisladas para un ámbito jurisdiccional, dando paso a un espacio de aprovechamiento partidario que limita acciones conjuntas y ausencias de responsabilidades, pues se ha observado que los resultados son independientes para cada organización, es decir hay resultados para cada organización pero carece de integralidad en sus acciones entre municipalidades y las UGEL por lo que se pierde la potencial sumatoria de acciones.

- Quinta:** Para los organismos de niveles locales, la aprobación de las acciones y decisiones resultan fundamentales para darle continuidad y formalismo a las iniciativas de implementación de políticas y acciones conjuntas. Pero si la legitimidad de acciones en materia educativa se halla centralizado en la DRELM y el MINEDU, se limita las acciones de las iniciativas aisladas en articulación, más aún si vienen dadas desde instituciones locales
- Sexta:** Es necesario valorar las iniciativas y fortalecerlas para que el gobierno central se acerque a las poblaciones desde los organismos más cercanos como son los gobiernos locales, con el fin de construir una alianza que contribuya a la gobernanza.
- Séptima:** Resulta trascendental el reconocimiento de que la descentralización educativa no se fortalecerá en la medida que no haya decisiones de carácter político, administrativo y técnico.
- Octava:** También queremos señalar que al ser un Estudio de caso los factores que determina la dinámica del presente estudio de caso son contextuales, por lo que es de carácter único, por lo mismo para asegurar la transferibilidad de las conclusiones es necesario replicar estudios de la temática y en el diseño realizado.

VII. Recomendaciones

Primera: Es trascendental institucionalizar la articulación interinstitucional como mecanismo de relación entre los niveles de gobierno a través de decisiones políticas claras y reglamentadas, y decisiones operativas más flexibles para así alcanzar una relación horizontal entre instituciones gubernamentales para dar legitimidad al estado democrático con la participación e integración de los niveles de gobierno y se ofrezca mejor respuesta a la población en su necesidades que muestre que la ansiada modernidad de la gestión pública, no sólo es un discurso o una intención, sino una realidad.

Segunda: Es importante también crear un perfil de capacidades organizacionales para desarrollar la implementación de la normativa sobre articulación entre instituciones gubernamentales en el sector educativo.

Tercera: Realizar posteriores investigaciones que hagan uso tanto de la metodología como la temática abordada siendo este un espacio poco explorado que nos permitirá tener un diagnóstico que sirva a los profesionales técnicos en la generación de mecanismos de institucionalización y mejora en los procesos de implementación en la normativa ya existente.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional. (2014). *Consensos para enrumbar al Perú*. Lima: Exituno.
- Alvarez, N. (2010, 14 de mayo). *La descentralización educativa en el Perú*. Revista educación, 37, vol. 19.
- Arandia (2015). *Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- Arnoletto, E. (2007). "Glosario de Conceptos políticos usuales". Argentina:EUMEDNET.
- Ban Ki –Moon (2014). *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo*. UNESCO.
- Barrera, J. (2016). "La coordinación entre las instituciones estatales para la implementación de acciones de prevención de accidentes de tránsito: un estudio de caso de las instituciones educativas de Lima metropolitana, durante el 2014-2015" (Tesis de maestría) Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Beltrán, A. y Seinfeld, J. (2013). *"La trampa educativa en el Perú"*. Lima. Universidad Pacífico.
- Bustamante, C. (2008). *Descentralización y desarrollo económico: ¿Puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú? tesis de la MSc Development Management de la London School of Economics and Political Science*.
- Canazas, K y Marquez, K. (2015). Diagnóstico del programa de municipalización de la gestión educativa en el marco de la descentralización, estudio de caso de la Municipalidad De Ventanilla (Tesis de maestría) Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). "Una nueva gestión pública para América Latina". CLAD.
- Yepez, E. (abril, 2014). *Consensos para enrumbar al Perú*. Lima: Exituno.

- Contraloría General de la República (2014). *“Estudio del Proceso de Descentralización”*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Cumbre de Presidentes Regionales por la Educación (2011). *Conclusiones del VII Encuentro de Nacional de Regiones* (8 y 9 de diciembre de 2011)
- Durigo, M. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Galarza, L. (abril, 2014). *Consensos para enrumbar al Perú*. Lima: Exituno.
- García, I. (mayo, 2007). *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias*. Recuperado en http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Hernández, R., Fernández, C. y Batista, P. (2010). *“Metodología de la Investigación”*. México: Mac GrawHill.
- OCDE (2016). “Informe sobre las pruebas PISA, un estudio desarrollado el 2015”. OCDE.
- Contreras, C. (2002) *El centralismo peruano en su perspectiva histórica* Lima: Instituto de estudios Peruanos
- Machuca, E. (2014). *Corresponsabilidad y articulación: Una mirada a los pilares de gestión del programa Juntos* (Tesis de maestría) Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martínez, P. (2006). *El método estudios de caso, estrategia metodológica de la investigación cualitativa*, *Pensamiento & Gestión*, 20, 165-193.
- MINEDU (2013). *Balance y desafíos de la descentralización educativa*. Perú: RCD IMEX

- MINEDU (2017). *Ministerio de Educación*. Lima: Perú. Recuperado en <http://www.minedu.gob.pe/>
- Ministerio de Educación (2014). *“Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio, los Gobiernos Regionales y Locales”* Lima: MINEDU
- Miranda, 2015, p.155).
- Molina, A. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización del Ecuador* (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid.
- Monje, C. (2011). *“Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa”* Colombia: Universidad surcolombiana.
- Olin, J. (2015). *Relaciones intergubernamentales, federalismo y cambio institucional en la educación básica en México* (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid.
- Ortún- Rubio,V. (1993). *Gestión Pública*. España: BBV
- Palao, J. y Pisfil, C. (2014). *Variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados en la producción del servicio educativo* (tesis de maestría) Universidad del Pacífico.
- Petrella (2007). *Análisis de la teoría burocrática, aportes para la comprensión del modelo burocrático*. Recuperado en <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza, las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. España: INAP
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (2016). *Informe de Desarrollo Humano 2016*. Estados Unidos: PNUD
- Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). *Introducción a la metodología de la investigación cualitativa*. Revista de psicodidáctica 14, 5-39.

- Quintana, A. y Montgomery, W. (2006). *“Metodología de la investigación científica cualitativa”* Lima : UNMSM
- RAE (2017). Real Académica Española. Recuperado en www.rae.es/
- Ramos, C. (2015, 11 octubre). Los paradigmas de la investigación científica. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/282731622_LOS_PARADIGMAS_DE_LA_INVESTIGACION_CIENTIFICA_Scientific_research_paradigms
- Riggs, F. (1979). *Introducción: Evolución de los significados del término “burocracia”*. Revista Internacional de ciencias Sociales. Vol. XXXI, 4.611-634.
- Rivadeneira, J. (2015). *La coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014* (Tesis de Maestría) Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rivera, C. (2013). *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización. El caso de inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007 - 2011)* (Tesis de maestría) Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa”* España: Aljibe
- Rosenfeld, A. (1995). *Los gobiernos locales en América Latina*, Argentina: Biblioteca TOP
- Rüling, M. (2002). *Proceso de descentralización en el Perú. Análisis, retos y perspectivas 2002*.
- San Martin, D. (2014). *Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. Revista electrónica de investigación educativa*. Vol. 16, 1.105-122.

Secretaría de descentralización (2012). *“Plan de Nacional de Descentralización 2012-2016”*. PCM.

Secretaria de Gestión Pública (2011). *“Política nacional de modernización d ela gestión pública al 2021”* Lima: PCM

Stake, R. (2007). *Investigación con estudio de casos*. España: Morata

Trahtenmberg, L. (2 enero de 2011). *Se canceló la municipalización de la educación*. Recuperado en <http://www.trahtenberg.com/articulos/1692-se-cancelo-la-municipalizacion-de-la-educacion.html>.

UNESCO (mayo, 2015). *Declaración de Incheon*. Recuperado en unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf

Vargas (mayo, 2013). *Revista de análisis y crítica del Instituto De Estudios Peruanos*. Recuperado en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-impreciso-papel-de-las-municipalidades-en-educacion-a-una-decada-de-descentralizacion/>

Villamayor, C y Lamas, E. (2016). *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. Argentina: Friedrich.

Weber, M. (s/f). *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf

Anexos

Anexo 1. Artículo científico



**Articulación interinstitucional. Estudio de caso entre
municipalidades y las UGEL- Lima, 2017**

Br. Edith Geovana Collazos Roque

Escuela de Postgrado

Universidad César vallejo Filial Lima

LIMA - PERÚ

2017

Resumen

El estudio fue realizado con el objetivo de reconocer las características y limitaciones de la articulación interinstitucional en el sector educativo en el ámbito local concernientes en específico a las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa Local. La metodología aplicada corresponde a un diseño de investigación por Estudio de caso en el enfoque cualitativo en las que se recogió las concepciones, percepciones y apreciaciones de los directivos públicos en relación al tema para ser analizados con el apoyo del software Atlas.ti. Las conclusiones a las que se llegaron son por un lado que la articulación interinstitucional en el ámbito local resulta de iniciativas aisladas desde el gobierno local, las mismas que son poco sostenibles debido a la falta de iniciativa política y administrativa para la implementación de la normativa existente y por otro lado que el modelo de gestión burocrática instaurada aún en las organizaciones del estado limitan iniciativas y acciones de articulación.

Palabras clave: articulación interinstitucional, educación, descentralización, implementación, modelo burocrático, gestión pública.

Abstract

The study was conducted with the objective of recognizing the characteristics and limitations of the inter-institutional coordination in the education sector at the local level pertaining specifically to the municipalities and the Local Educational Management Units, The methodology applied corresponds to a research design for a case study in the qualitative approach in which collected the conceptions, perceptions and appraisals of public managers in relation to the issue to be analyzed with the support of the software Atlas.ti, The conclusions reached are, on the one hand that the inter-institutional articulation at the local level is of isolated initiatives from the local government, the same ones that are unsustainable due to the lack of Political and administrative initiative for the implementation of existing regulations and on the other hand that the model of bureaucratic management established even in the organizations of the state limit joint initiatives and actions.

Key words: inter - institutional coordination, education, decentralization, implementation, bureaucratic model, public management.

Introducción

El presente estudio de investigación se ha desarrollado para dar respuesta a la pregunta ¿Cómo es la articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa entre municipalidades y Unidades de Gestión Educativa Local en Lima? educativo en pos de reconocer la dinámica que vienen adoptando las instituciones públicas en su compromiso de modernización del estado. La necesidad de dar respuesta nos ha llevado a revisar un marco teórico, normativo e histórico para así contextualizar el problema, lo que hemos hallado en definitiva no es alentador ya que a pesar de la normas existentes para establecer este eje de la modernidad en gestión.

Se ha establecido un criterio metodológico que responda a los objetivos planteados asumiendo que el análisis de las entrevistas otorguen los insumos para definir las condiciones de la temática de estudios, de ese proceso hemos determinado que no existe implementación de algún mecanismos de articulación sea coordinación, colaboración o cooperación institucionalizada en el nivel local, pues lo que existe son mecanismos informales de relación en las que los directores de instituciones son los sujetos activos del proceso de coordinación que promueve el gobierno local.

Por lo que consideramos que al definir la institucionalización de este eje como prioridad y promover la estructuración de un perfil de capacidades para el manejo, sólo queda aplicar las normas vigentes con un monitoreo y control adecuado para su implementación.

Antecedentes del problema

La falta de claridad y delimitación de competencias trae consigo grandes dificultades en el que en periodo de crisis no existen responsabilidades del gobierno local, regional o nacional sobre una decisión o indecisión en una función específica.

Así también Vargas (2013) en la revista de análisis y crítica del Instituto De Estudios Peruano, nos hace referencia al impreciso papel de las municipalidades en educación a diez años de la descentralización, en el que se destaca la ingente cantidad de legislación que se enriquece en cuanto al lenguaje y los planteamiento, pero que se dan contra las “murallas del legado institucional y de las prácticas clientelares” que no permiten el avance e implementación.

Se requiere de una descentralización educativa eficaz y eficiente en la que los cargos designados y los cargos por concurso público no friccionen en su afán de responder a su nivel de gobierno, generando confusión e imprecisión en sus funciones y competencias promoviendo un espacio de competencia para la reproducción de clientelismo partidario. Además se expresa que se debe abordar y mejorar la frágil articulación entre gobiernos subnacionales y las políticas generadas por los sectores de gobierno central, consolidar las alianzas intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno y sectores a través de diversas iniciativas, así mismo la articulación entre la planificación productiva y educativa que diversifique según el contexto al cual responderá incorporando así la diversidad y complejidad de las comunidades, necesidades e intereses de las poblaciones fortaleciendo así la legitimidad y credibilidad del estado en su conjunto.

Ya que como lo señala Palao y Pisfil (2014) la capacidad para tomar decisiones basada en evidencias, capacidad para articular los contenidos técnicos que aseguran la calidad del servicio con la planificación, capacidad para articular la planificación al proceso de programación presupuestal son factores que orientarán una gestión educativa hacia los resultados esperados, pero si descontextualizamos los recursos, considerando que la homogenización es prioridad para cuantificar planes, programas y presupuestos, cabe recordar que en estos mismos instrumentos se debe considerar esa diversidad que reconocen los gobiernos locales y enriquecer las acciones desde el gobierno central.

Esta situación de accionar individualizado entre los niveles de gobierno e internamente en cada organización, es una oportunidad desaprovechada en cuanto a mecanismos democráticos de legitimización del gobierno, así también constituye pérdida de un espacio para dinamizar los mecanismos de acción conjunta en un sector tan importante como lo es educación.

Revisión de literatura

Modelos de Gestión Pública vigentes

Modelo Burocrático.

Este modelo se desarrolla sobre la base de la teoría burocrática de Max Weber, un paradigma que contempla una organización que se rige en principios como son: (a) Las leyes y normativas son las que organizan los sectores jurisdiccionales y oficiales. (b) Existe un sistema jerárquico de cargos que determinan la subordinación férrea de los superiores sobre los funcionarios inferiores o de menor nivel en status de la organización.

Modelo de la Nueva Gestión Pública

Así mismo Prats (2005) señala que el paradigma de la Nueva Gestión Pública se aplicó en muchos países desde los noventa aunque en forma desigual, puesto que cada cual tuvo que adaptar el modelo a su contexto, puesto que gobernar en el nuevo panorama social, político y económico se iba convirtiendo en una gestión de varios actores donde se deben fijar fines y resultados, dejando de lado el reglamentarismo y lo predecible.

La modernización del estado y la descentralización.

Los hitos legales que ha sido determinantes en materia de modernización fue la aprobación de las leyes: Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), ambas han definido funciones delimitando competencias con denominación de compartidas y exclusivas donde se identifica responsabilidades con mayor claridad tanto en los niveles de gobierno y los ministerios a cargo del Poder Ejecutivo

La descentralización en el ámbito educativo.

En el Perú también se está impulsando el cambio en la gestión educativa. Según la Ley General de Educación 28044 vigente, se promueve una gestión descentralizada en la cual se busca revertir la estructura vertical y centralista del Ministerio de Educación hacia una participación mucho más autónoma de las

escuelas, las cuales se constituyen como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo.

Análisis de los Lineamientos para la relación intergubernamental entre el ministerio de educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Este es un documento generado por el Ministerio de Educación (2014) en que se señalan que las relaciones intergubernamentales son de dos tipos una carácter vertical que permite la relación gobierno central con el regional y gobierno regional y local, por otro lado la relación horizontal dada entre instituciones sea esta entre gobiernos del mismo nivel, cuando se realiza entre unidades del mismo sector. Sobre las formas en las que se daría estas relaciones especifica: (a) la coordinación a través de espacios para generar consensos, (b) La cooperación que se da bajo la forma de apoyo voluntario, (c) La colaboración referida al apoyo mutuo entre instituciones.

Además se han revisado también hemos podido realizar la comparación entre documentos normativos de carácter nacional como leyes, planes y manual de funciones de carácter nacional con los documentos internos de organismos locales, con el fin de encontrar un orden normativo, en los que se halla la temática de articulación y competencias pero son poco específicas en relación a los tratos entre estos dos organismos como son las Municipalidades y las Unidades De Gestión Educativa Local.

Problema

El problema general de la investigación es: ¿Cómo es la articulación interinstitucional entre las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa?, para establecer características y limitaciones los problemas específicos que orientaron nuestro estudio son:

- ¿Cómo se promueve la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL?
- ¿Cuáles son los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad?

- ¿Cuáles son resultados de gestión obtenidos de las competencias entre los órganos descentralizados en favor de la educación?
- ¿Cómo es la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización?
- ¿Cómo se otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa?

Objetivo

El objetivo general es Identificar las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre la Municipalidad y Unidad de gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa, mientras que los objetivos específicos se enumeran a continuación:

- Definir la forma de promoción de la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL y viceversa.
- Determinar los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad.
- Calificar los resultados de gestión obtenidos entre los órganos descentralizados en favor de la educación.
- Definir la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización.
- Identificar los actores que otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa para la articulación primigenia.

Método

Para abordar el estudio elegimos el diseño de investigación científica denominada Estudio de caso, ya que este es el estudio de la particularidad y complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes como lo definiera (Stake; 2007, p11).

Los informantes que consideramos fueron personal directivo de la UGEL con cargo en planificación y presupuesto, por la municipalidad se definió que sean los subgerentes y responsables del área de educación.

El recojo de información se dio por técnicas como la observación a través del cuaderno de campo, las entrevistas a profundidad con una guía temática que fuera registrada en archivos de audio.

Los procedimientos metodológicos partieron de la práctica de establecer proposiciones iniciales bajo constructos netamente teóricos, que fueron sometidos a evaluación durante el proceso de recojo de información a través de la observación, análisis normativo y la entrevista, para luego pasar a la reformulación dialéctica en el sentido más básico de ir cíclicamente entre la realidad y la teoría promoviendo una triangulación constante hasta encontrar los conceptos más adecuados que nos permitieron establecer patrones para la codificación en el apoyo del Atlas.ti.

Una vez obtenidas las categorías se realizaron un conjunto de procedimientos como el análisis de coocurrencia y quería tol para definir las formas de asociatividad existentes entre categorías.

Resultados

Para efectos de una muestra didáctica de los resultados hemos recurrido a las redes, en las que nos apoyaremos para identificar cuál es la dinámica de relación de categorías para cada tipo de organización y luego veremos la red producto del análisis integral.

Desde las Unidades de Gestión Educativa Local, el gobierno central establece mecanismos de articulación bajo formato de convenios de responsabilidad de la DREL y MINEDU, forma en la que la UGEL se reduce a un papel de implementación operativa, salvo casos de emergencia; por otro lado la rigidez funcional percibida por las UGEL, no otorga el margen de intervención en aspectos clave de acercamiento, orientación y asesorías en planificación y presupuesto, así también sólo se visualiza a las instituciones educativas a través de las direcciones de las mismas en su pedido presupuestal, así como el traslado de metas del sector, como se muestra en la figura 1.

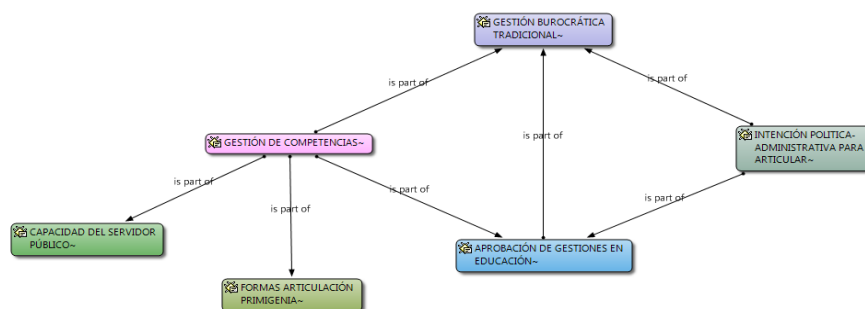


Figura 1. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre UGEL

Por otro lado las Municipalidades poseen una dinámica distinta en perspectiva de articulación que la gestión de competencias en una municipalidad, si bien tiene como rasgo el llevarse por un Plan Operativo Institucional otorgándole un componente de la burocracia tradicional resulta que es flexible, donde las formas de articulación primigenia que poseen son parte de la gestión por competencias en sus operaciones dictadas por otros organismos del gobierno central, tanto Ministerio de Cultura e IPD, mientras que para los temas relacionados al ministerio se dan bajo la búsqueda de aprobación por la dirección de los colegios y en alguna otra se ha buscado la aprobación por las UGEL, como se tiene en la figura 2.

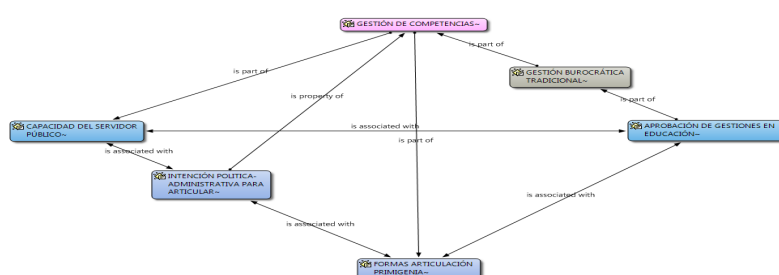


Figura 2. Relación entre unidades temáticas – Análisis sobre municipalidades

Para muestra de resultados integrales nos apoyamos en la figura 3, del que se tiene que la articulación interinstitucional en el ámbito local en el que participan la UGEL y las municipalidades es de promoción unidireccional, el gobierno local es quien plantea posibilidades de articulación a los que no responde la UGEL por no tener capacidad de decisión delegando informalmente estas acciones a los directores de las instituciones educativa. Sobre los factores que inciden en la falta de articulación se encuentran la ausencia de iniciativa para generar relaciones interinstitucionales desde el gobierno central en el sector educación, la condición burocrática tradicional que ralentiza los procesos iniciados normativamente y la búsqueda de

justificación para acciones en los reglamentos estipulados; sobre los resultados de gestión se dan independientemente en la que cada organización responde a su superiores, careciendo de un integralidad de acciones en materia educativa, por tanto el alcance será limitado., lo cual limita las acciones conjuntas que podrían darse en el ámbito local.

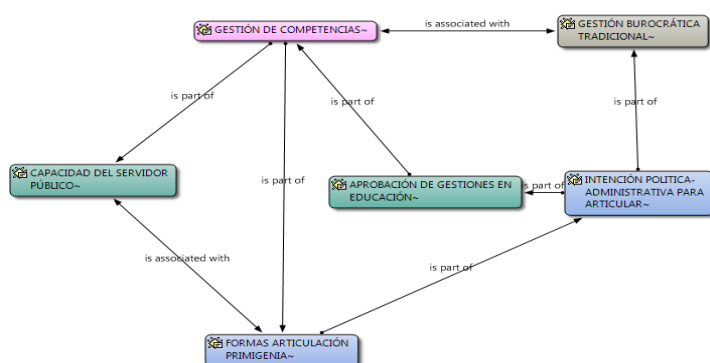


Figura 11. Relación entre unidades temáticas – Análisis integral

Discusión

De acuerdo al objetivo planteados hemos establecido que los resultados nos muestra que la articulación interinstitucional es de carácter improvisado por iniciativa unidireccional de las municipalidades en las que se han establecido mecanismos para promover acciones conjuntas con los instituciones educativas adscritos a las Unidades de Gestión Educativa Local de la misma jurisdicción, mas no por ellas; las que se promueven en razón al cumplimiento de las competencias locales donde la capacidad del servidor público juega un papel importante. Lo que contradice lo establecido por la normativa del sector y en específico los lineamientos de articulación establecidos en el 2014 por el propio Ministerio de educación como ente rector de las políticas educativas, que para fortalecer lo normado se debe entender integralmente esta condición como lo ha señalado Durigo (2013) quien indica que los procesos de implementación de coordinación horizontal entre organizaciones se encuentran con factores de tipo político, técnico y sociocultural; que sin duda deben ser abordados para superar los factores mencionados.

Se ha identificado que las limitaciones son generadas por la transición del modelo burocrático tradicional al modelo de la Nueva Gestión Pública, puesto que

al presentar precisamente un modelo burocrático imperfecto a diferencia del modelo burocrático planteado por Max Weber (s.f) pues existe desatención a los procesos de control tan importantes en el modelo que promueva el cumplimiento de normativa existente en el tema de articulación, situación poco comprendida por falta personal especializado que no aporta en la sostenibilidad de las pequeñas iniciativas logradas. . La misma que concuerda con la tesis Arandia (2015) quien establece que las incipientes estructuras de relaciones intergubernamentales son resultados improvisados generados por necesidades coyunturales.

Las conclusiones a las que arribamos luego de nuestro estudio es que resulta trascendental institucionalizar la articulación interinstitucional como mecanismo de relación entre los niveles de gobierno a través de decisiones políticas claras y reglamentadas, y decisiones operativas más flexibles para así alcanzar una relación horizontal entre instituciones gubernamentales y crear perfil de capacidades en articulación interinstitucional pertenecen a un espacio contextual, por lo que para garantizar la transferibilidad es necesario realizar estudios que amplíen la muestra inicial, así como complementarlo con estudios cuantitativos.

Referencias

Vargas (mayo, 2013) Revista de análisis y crítica del Instituto De Estudios Peruanos. Recuperado en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-impreciso-papel-de-las-municipalidades-en-educacion-a-una-decada-de-descentralizacion/>

Palao, J. y Pisfil, C. (2014). *Variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados en la producción del servicio educativo* (tesis de maestría) Universidad del Pacífico.

Ministerio de Educación (2014). *“Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio, los Gobiernos Regionales y locales”* Lima: MINEDU.

Durigo, M. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local. El caso de las Unidades de Gestión Local en el municipio de Florencio Varela* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Stake, R. (2007). *Investigación con estudio de casos*. España: Morata

Anexo B: Guía temática de entrevista profundidad

a. Competencias del organismo descentralizado

- b. Resultado de gestión de competencias
- c. Validación de la gestión de competencias
- d. Relación intergubernamental
- e. Sobre iniciativas y actividades con base en la relación intergubernamental
- f. Percepción de la no articulación.

Anexo 2. Matriz de consistencia

Título: La Articulación Interinstitucional en el marco de la descentralización educativa, Estudio de caso entre Municipalidades y las UGEL. Lima, 2017

Autor: Edith Geovana Collazos Roque

Problema	Objetivos	Unidad temática e indicadores		
Problema General: ¿Cómo es la articulación interinstitucional entre las Municipalidades y las Unidades de Gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa? Problemas Específicos: a. ¿Cómo se promueve la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL? b. ¿Cuáles son los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad? c. ¿Cuáles son resultados de gestión obtenidos de las competencias entre los órganos descentralizados en favor de la educación? d. ¿Cómo es la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización? e. ¿Cómo se otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa?	Objetivo general: Identificar las características y limitaciones de la articulación interinstitucional entre la Municipalidad y Unidad de gestión Educativa Local en el marco de la descentralización educativa Objetivos específicos: a. Definir la forma de promoción de la articulación interinstitucional entre el gobierno local y las UGEL y viceversa. b. Determinar los factores para la no articulación de organismos descentralizados en una localidad. c. Calificar los resultados de gestión obtenidos entre los órganos descentralizados en favor de la educación. d. Definir la relación interinstitucional en el ámbito educativo, en el marco de la descentralización entre los órganos de descentralización. e. Identificar los actores que otorga legitimidad del accionar de los directivos públicos en materia educativa para la articulación primigenia.	Unidad temática: Articulación Interinstitucional		
		Categorías	Subcategorías	Ítems
		Gestión burocrática tradicional Gestión de competencias Capacidad del servidor público Intención política y administrativa para articular Formas de articulación primigenia Aprobación de gestiones en educación	Reglamentarismo administrativo por tradición Priorización del tema presupuestal Definición de jerarquía de decisión Percepción del centralismo en el sector de gobierno nacional Prioridad de competencias exclusivas empíricas Bajo de control, apoyo y monitoreo Coordinación con otras entidades del gobierno central Coordinación con otras entidades del gobierno central Limitaciones en el trabajo en equipo Iniciativas de acción particularista Disposición desde los organismos competentes Acciones asiladas desde los órganos descentralizados Formas de relación inicial entre organismos locales Formas de relación unidireccional e informal Validación técnica reglamentada Aprobación como acuerdo de partes	No corresponde

Nivel - diseño de investigación	Población y muestra	Técnicas e instrumentos	
Nivel: Descriptivo Diseño: Estudio de caso Método: Cualitativo- Inductivo	Población: Gerentes y subgerentes del área de educación en las municipalidades Jefes de planificación y presupuesto de las UGEL Tipo de muestreo: Muestreo por criterio lógico Muestreo políticamente importante Muestreo por conveniencia Tamaño de muestra: Gerentes y subgerentes : 3 Jefes de planificación y presupuesto: 2	Variable 1: Articulación interinstitucional Técnicas: Entrevista a profundidad Instrumentos: Guía temática Autor: Edith Geovana Collazos Roque Aplicador: Edith Geovana Collazos Roque Año: 2017 Ámbito de Aplicación: Municipalidad Unidad de Gestión Educativa Local Forma de Administración: Presencial - directa	

Anexo 3. Entrevistas

Entrevistas a Subgerente de Educación Cultura y Deporte de la Municipalidad de Ate Vitarte

Buenos días señorita Soledad, ¿Quería hacerle una consulta que está relacionada principalmente a qué actividades lleva en el área de educación en este periodo?

Bueno dentro del área de educación nosotros nos manejamos con un POI, con un POI interno, ahí están señaladas todas nuestras actividades, tenemos desde capacitaciones para maestros, escuelas para padres, también tenemos capacitaciones para asistir a los colegios en su formación de policías escolares, municipios escolares, también tenemos el plan del libro y la lectura, tenemos una serie de actividades contempladas hacia los maestros, celebración de fechas cívicas como el día de la bandera, el día de la educación, los desfiles, hacemos concursos de matemáticas, comunicación, pintura también.

Y dentro de lo que te decía del libro y la lectura tenemos que fortalecer las bibliotecas, ya que la municipalidad tiene una sede principal, que está en el mismo Centro Cultural que es la Biblioteca Municipal Cesar Vallejo; también se tiene otras sedes que son más pequeñas, en Huracán, Santa clara y en Salamanca.

¿Estas son las agencias municipales?

Las agencias municipales, sí; pero que también dependen del área de educación.

¿Cómo se hace el procedimiento para la convocatoria en estas actividades que viene llevando con docentes padres, niños y jóvenes? En el caso de docentes.

Bueno, usualmente a los docentes mediante los colegios, conversamos con los directores, les decimos qué capacitaciones vamos a tener. Ahora que están los estándares para determinar sus ascensos y todo eso, por ejemplo nosotros nos hemos planificado ya en estos días hacer todo un programa conjuntamente con la UGEL para el examen que van a rendir en noviembre, y si mal no estoy informada en noviembre, para poderles brindar y darles las herramientas también a ellos.

Y en ese caso, usted me dice que coordinan con la UGEL, ¿La UGEL viene o ustedes van?

No, todo el acercamiento es de nuestra parte, de nosotros hacia ellos.

¿Con que área en específico se comunica?

Este, usualmente hablamos directamente con la encargada de la UGEL con la directora, ella ya a veces me deriva, con quien lo vamos a tramitar.

Por ejemplo ahorita necesitan el Proyecto nada más para poderlo conversar y que salga no, que tenga doble certificación, que eso también le va a valer al profesor por la UGEL y nosotros como área de Educación, por ende la municipalidad.

¿Entonces, lo que hace la UGEL en alguna medida es otorgarles la posibilidad de certificación y firma de validez?

Efectivamente

¿Hay alguna otra intervención de ellos en la capacitación o no?

No, nosotros hacemos todo el plan de trabajo, buscamos a nuestros ponentes y todo eso.

Presupuestalmente, entonces ¿el ministerio a través de la UGEL no participa en ese aspecto?

No

En el caso de la escuela de padres, ¿Cómo se acercan a ellos?

Bueno, eso va cuando vemos que está plasmado en nuestro Plan Operativo Institucional, 54 escuelas de padres anualmente. No tengo psicólogo en mi área, qué hago? Hay que salir, hay que buscar y se consigue con el favor de Dios. Hemos conseguido con la Universidad Incaica hay un equipo de psicólogos que nos viene apoyando gratuitamente.

Y este apoyo brindado por la universidad ¿Es un acuerdo suyo o de la institución como municipalidad, ósea hay un convenio?

No, es gestión propiamente del área, no hay un documento ni nada firmado a nivel institucional.

A veces tu buscas en estos casos, a tu amiga que es catedrática que puede dictar o contactos, todo es gestión.

El otro punto es lo que tiene que ver con los niños en las bibliotecas, ¿Cómo los pequeños asisten o cómo va la afluencia?

Mira...justamente, nosotros contamos con una Biblioteca es una ambiente amplio bonito, tiene dos segmentos la Cesar Vallejo que se encuentra en el Centro Cultural para niños tiene su eran, su proyector, todo.

Y el encargado de la biblioteca me comentaba, que nosotros bajo las limitaciones que tenemos, tenemos más gente que otras bibliotecas porque acá vienen bastantes chicos a estudiar, de colegio, todo; hay momentos en que está llena y tenemos que decirles que esperen porque ya está lleno, y el ambiente es amplio.

Bien, eso es en el campo de proyección de la municipalidad hacia la comunidad en el área, ¿Otra actividad como la mencionada el centro preuniversitario por ejemplo?

Hay una CEPREMUNI que no pertenece al área, pero sí a precios sociales, preparan a los chicos; ha tenido buenos resultados, porque incluso ahí están todos los que han ingresado, pero dentro de la municipalidad no necesariamente a veces es dentro del área, por ejemplo hay una gerencia que se llama la Gerencia de Cooperación ellos han firmado un convenio con la UNAS la Universidad Nacional Agraria de Tingo María y todos los que viven en Ate que tengan 14 de promedio pueden acceder, se van a estudiar los jóvenes allá con 99 soles mensuales y tienen alimentación, casa y el estudio y bastantes han aprovechado de esta oportunidad.

¿Otras actividades que haga el área relacionada a proyección me decía. son las lecturas?

Claro, lecturas en el parque donde involucramos a los más pequeños, también vamos a empezar a hacer lecturas en quechua porque tú sabes que en esta parte hay muchos quechuas hablantes.

Claro, sí.

A veces descuidamos ese segmento tan importante de nuestra población, sobre todo a los adultos mayores.

En el caso de lectura en parques, asumen ese proyecto de lectura, ¿Cuál es el objetivo?

Ese objetivo está plasmado, en un proyecto que salió del Ministerio de Cultura que es el libro y la lectura para fomentar todo esto.

No siendo un proyecto de ministerio de cultura, ¿Interviene el Ministerio de Cultura?

Sí, usualmente hay un grupo que se fue, siempre se va capacitar sobre mediadores de cultura de lectura y todo eso.

¿Y esa capacitación lo brinda el Ministerio?

El Ministerio de Cultura

¿Es presupuesto del Ministerio?

Bueno, ahorita no es meta, el año pasado sí fue meta y cuando es meta tú cumples los indicadores que te dan y ellos te retribuyen económicamente.

Las metas del área de educación, ¿De qué entidad se toman este año?

Bueno, este año si no, el año pasado fue meta; este año quedaron los mismos indicadores, tenemos que hacer el mismo cumplimiento mas no hay ninguna retribución económica de parte de nadie.

¿Ningún Ministerio?

Ningún Ministerio, pero ya quedó desde el año pasado y justamente la última capacitación con el Ministerio se está proyectando que el otro año se vuelva a convertir en meta, porque lamentablemente la sociedad actual donde vivimos a veces estamos acostumbrados a que nos premien por lo que se supone que debemos hacer.

¿Es una forma de garantizar quizás?

El éxito total

Por qué sin una meta digamos como que llevamos por tradición una actividad.

¿Está ocurriendo?

Sí

¿Está ocurriendo?

Sí, la verdad es que por inercia y que se cumpla pero no se llega a cumplir lo que realmente estaba indicado.

También me comentaba que tiene bastante experiencia en el área de cultura, que ha estado en ese rubro trabajando buen tiempo. ¿Qué actividades hacen en el área de cultura?

Mira, dentro de todo, lo que es cultura no le dan la importancia debida y la cultura es lo más importante porque es nuestra identidad, más que nosotros que somos un distrito pluricultural y todo se ve reflejado en nuestro quehacer, por ejemplo siempre se les brinda a la comunidad talleres.

Cuando recién se inició un círculo de debate con los jóvenes, te das cuenta lo importante que es eso, que le enseñes a los jóvenes a tener juicio crítico ante a los temas de la realidad nacional. Había círculo literario, había danzas, ballet, había clases de violín, marinera, actualmente se dan más de 25 talleres diferentes, pero solamente en verano y se quedó como proyecto hacer las escuelas municipalidades, que ahorita están funcionando del folclore, de la marinera y se pretende hacer la de teatro. Ya que en el centro cultural contamos con el primer actor nacional el señor Reynaldo Arenas, que todos lo conocen (...) profesor.

Por ejemplo el apoyo o participación de él como actor ¿es de iniciativa?

No él es, desde el al principio ha sido contratado, no es ad honorem, tiene un sueldo y pero siempre está dispuesto. Por ejemplo te comento algo, a veces el teatro; el centro cultural su columna vertebral es el teatro de alguna manera, pero nosotros no somos consumidores del teatro.

¿Cómo comunidad?

No, no nos gusta el teatro, porque a veces pequeños no nos dan, en cambio las nuevas generaciones ya están viniendo están disfrutando.

¿Están aprendiendo?

Y de eso se trata, porque los indicadores que da el ministerio de cultura también, es que de cada 10 peruanos solo 9 han asistido alguna vez al teatro, ahora imagínate más a una zona vulnerable están acostumbrados al cine o a otras actividades.

Y justo para romper esos esquemas, recuerdo el año pasado con el señor Reynaldo esa era nuestra preocupación también, pero ¿Qué hacemos?, hicimos un trabajo donde involucramos en un mes trajimos 20 instituciones diferentes y él les hizo un monólogo de mi vallejo y yo. Y conversamos con los directores, para que los profesores de comunicación le tomen eso, fue un trabajo un poco articulado entre el director, el profesor de comunicación y nosotros, que creo que es la manera más efectiva de poder trabajar para el bienestar de esos chicos, y los chicos después preguntaban ¿Cuándo va haber una obra?, que indicador es.

¿En vez de tener una clase sobre Vallejo?

Interactiva

(Interrupción).

Por qué incluso los chicos porque incluso no saben cómo comportarse en el teatro y él si da parámetros y todos nos ceñimos a eso y el resultado es óptimo.

Entonces, ¿En parte todo lo que se viene construyéndose en el área de cultura, tiene que ver es la iniciativa del equipo?

Efectivamente, cuando tienes un buen equipo y hay una buena sinergia “todo fluye”.

¿Hay directivas, hay normativa que a ustedes los obligue tanto en el área de cultura de cultura o al de educación del cual ahora es responsable respecto a este trabajo? O son iniciativa del equipo.

No, usualmente todas las áreas tenemos un POI, que es el plan operativo institucional donde tú tienes que plasmar todas tus actividades durante todo el año;

por ejemplo en el caso de educación hay concurso de comunicación. Concurso de bandas; en cambio en cultural los concursos son de otra índole de danzas, de fotografía, de poesía.

Y ¿Estos pedidos en la municipalidad son aprobados de buena gana, o hay restricciones por el tema presupuestal?

Mira, te la presupuestan, en el momento indicado se te es difícil, tú sabes que los tramites dentro de la municipalidad así como del estado son muy tediosos, pero si tú le haces los seguimientos correspondientes y presentas todo a tiempo si te sale.

Es constancia y dedicación de la persona que es responsable

Si, si te sale

Ya que hemos hablado de educación y cultura dígame, ¿Existe el área de deportes?

Si, también el área de deporte, ellos si tienen metas, han tenido muchos logros también poniendo énfasis, mucho en el trabajo con los niños, incluso hace unos meses tenemos box acá, tenemos un rin profesional donde gratuitamente se les enseña a los niños.

¿El área de deportes está adscrita a la subgerencia?

No, dentro de la subgerencia hay bastantes áreas, el centro cultural, deportes, jóvenes, son 12 áreas que están dentro de la subgerencia.

Estimo que esa área está conectada al IPD. ¿Entonces, no?

Sí, porque ellos también tienen retos que cumplir, por ejemplo poner en movimiento a 50 mil personas. Cada área tiene sus propias tareas definidas.

Sobre la población de ATE ¿Cómo usted ve a la población en relación a la educación, a la cultura y al deporte?

Mira, tiene que haber un sinceramiento, partiendo de esa premisa, si hay presupuesto, a veces hay que darle más énfasis a estos temas. Por ejemplo la cultura tiene que ser un pilar de desarrollo dentro de nuestro distrito, es lo único que nos va a sacar adelante a los hijos, a los demás, solo mediante una buena educación, pero esta buena educación, también tiene que estar acompañado de valores, de tu cultura que eres tú, donde vas, todo eso.

Y de parte del estado por ejemplo en el tema, faltan políticas de estado acerca de la cultura, no se han dado todavía hay tantos vacíos, imagínate cuantas lenguas se están perdiendo por inercia del a veces estado, nosotros mismos a veces, a veces nuestros padres son que chuahablantes y nosotros ya no queremos.

Precisamente, tomando en cuenta que hay agencias municipales que ayudan a llevar estos proyectos y acercarlos a la comunidad ¿hay diferencias entre ellas?

Si, son realidades totalmente diferentes por ejemplo, si a m i me vinieran ahorita para brin dar un concierto de opera tendría que llevarlo a Salamanca y eso no quiere decir que los de Hualca estén mal al no querer aceptarlo, tengo que llevar algo de acuerdo a su realidad.

¿Cómo participan las persona del área de educación que está en esas agencias con esta unidad central?

Mira, cada agencia es como una pequeña municipalidad, por ejemplo su hay algo grande ya nosotros convocamos que nos apoyen las agencias, sino con los promotores de acá nomas realizamos la actividad.

Bueno, ya para ir terminando. La relación con el gobierno central ¿Cuál es su percepción de la participación de ellos en sus actividades?

Mira, con el ministerio de cultura habido bastante acercamiento, por proyectos que tenemos así como te digo el libro y la lectura y otros proyectos, pero por ejemplo con el ministerio de educación el único acercamiento que hemos tenido, hoy en día es porque va haber una transferencia de colegios, dos colegios municipales van a pasar a ser parte del ministerio de educación hoy lo está evaluado la DRELM todo eso.

Yo tengo poco tiempo en el área de educación, en el tiempo que estado no habido ningún acercamiento ni de nosotros a ellos, ni de ellos a nosotros, digamos que se trabaja aisladamente; y a veces se pone a pensar, si yo estando acá a una hora de lima siendo una municipalidad céntrica, que será de los que trabaja en provincia o los pueblitos recónditos de nuestro querido Perú.

Sobre las actividades con cultura ¿Las reuniones que tienen o tuvieron con el ministerio de cultura son progresivas, son pactadas o están en agenda?

Son pactadas, hay un cronograma, ya sabemos cuándo debemos emitir justamente el informe, porque emitimos informes a ellos también, así que todas las actividades que hemos realizado, por ejemplo cuando el año pasado era metas era trimestral, ahora como no es meta es anual pero tenemos que irle mandando un avance de que hemos ido haciendo, que actividades se están planificando.

¿Hay un acercamiento allí en la planificación de las actividades y también en el control de lo que viene ocurriendo?

Efectivamente

¿Del ministerio de educación, no hay eso?

No, todo lo que es educación no.

Ustedes como responsable del área de la educación, ¿Terminan teniendo la responsabilidad de la educación de la comunidad?

(Niega con la cabeza)

¿Por qué no podrían intervenir en los colegios?

Efectivamente somos administradores, por llamarle de alguna manera.

¿En el caso de los desfiles u otra actividad que caiga en día de la semana quien se responsabiliza?

Los directores, mira hay un a disposición de la UGEL hay un plan semáforo donde indican que ningún niño puede perder clase, ni salir. Nosotros procuramos que nuestras actividades sean sábados, no nos aventuramos, salvo que haya muy buena coordinación con los directores para que sea en día de semana.

Precisamente ¿Por qué no hay una coordinación en las actividades que pueden tener pues cada cual tiene una línea?

Efectivamente, ellos no quieren perder clases, cuando de repente viniendo aquí van a tener una clase más dinámica, más lúdica.

¿Cómo la que me contaba de Reynaldo Arenas?

Definitivamente, por ejemplo la juramentación de los municipios también, la importancia de eso que desde niñitos tienen que saber sus derechos, sus deberes y todo eso, como lo van a accionar como lo van a llevar a la realidad dentro de su salón de clase.

Otra cosa que me olvidaba, ¿Hay alguna mesa que está relacionada al plan educativo local?

No tengo conocimiento de eso.

¿Hasta ahora no ha recibido información de ello?

No he tenido, en el tiempo que llevo, no he recibido nada.

Entrevistas a coordinador de Planificación y Presupuesto de la UGEL 03.

Las preguntas están relacionadas al tema de su área, usted es el coordinador de planificación y presupuesto y quería saber ¿Que responsabilidades tiene esta área?

Básicamente el planeamiento, vemos el plan de trabajo, según la normatividad en el planeamiento se tiene el plan estratégico, el plan operativo y el plan de trabajo, como la UGEL está en el tercer nivel, entonces quien tiene el PEI, que es el plan estratégico institucional y el plan operativo institucional es el MINEDU que lo empata con la DRELM, que es el segundo nivel que es la dirección regional de lima metropolitana, nosotros como somos el tercer nivel lo que hacemos es dar información, no nos alcanza desarrollar planes operacionales.

En el caso de brindar información. ¿A quién se brinda esa información?

Al más alto nivel, primero nosotros recopilamos la información de las oficinas de lo que se ejecuta y se remite a la DRELM y al MINEDU, entonces ellos ya consolidan y lo incorporan en su POI. Pero, también hacen un taller donde ellos definen cuales son las metas y dependiendo cómo va la ejecución se va haciendo la recomendación, aunque también hay a veces incorporaciones presupuestales y se vienen mayores recursos, habría que verificar si esa incorporación o salida de recursos financieros implica también variar las metas físicas entonces, si implica eso entonces se hace la recomendación.

Ustedes llevan información a la DRELM y MINEDU ¿Esa entrega es escalonada, va de la departamental al ministerio?

Si, se lleva a los dos en todo caso, porque puede ser que en el camino puede haber urgencia del MINEDU de tener la información ya, porque tiene que reportar porque también tienen sus tiempos.

¿Plazos?

A lo mejor la DRELM le envía ya consolidado, lo que pasa es que la DRELM también tiene que consolidar de las siete UGEL. Ahora el MINEDU también tiene un equipo de planeamiento que viene a ver el tema e interactúan.

En cuanto al recojo de información ¿El ministerio de educación o la departamental, envía asesores o capacitan?

Hay las dos cosas, lo que pasa hay un monitoreo permanente pero ahora con la tecnología todo se hace vía sistema, email o en algunas cosas whatsapp o telefónicamente, lo bueno de la tecnología es que permite inmediatamente viabilizar, entonces viabiliza la información por un medio de comunicación, pero en el día o día siguiente se está formalizando.

¿Visitan la UGEL para hacer alguna supervisión o control?

Mira, más es todos los martes nos reunimos con el equipo de planeamiento y presupuesto del MINEDU, tenemos sectoristas, pero más es en relación al presupuesto entonces vienen semanalmente.

¿A planificación no?

Es las dos áreas, pero más es el énfasis en el tema presupuestal, pero cuando hay algún tema específico como que se ha tocado, por ejemplo hemos presentado 15 programaciones de meta y hemos aprobado en 13, cuando hay un tema que tratar se toca también.

Se tocó en una reunión en martes y el siguiente martes llevo la propuesta, entonces faltaba solucionar dos, y esos dos estaba empatado a la difusión de materiales educativos que se hace a nivel de todas las instituciones educativas, entonces por ejemplo ya llego el nuevo material.

¿Libros, computadoras de ese tipo?

Claro, en este caso son materiales educativos ósea libros para docentes y estudiantes.

¿En esta reunión participa la departamental y el MINEDU?

Participa el equipo de gestión, la directora con todos los directores para ponerle más énfasis también participo yo y otros especialistas, básicamente cuando se trata de nota de modificación o certificaciones cuando hay alguna variación presupuestal.

¿Ellos no necesariamente tienen un sistema de control que monitorea constantemente?

La coordinación es permanente, todos los días, cuando hay que hacer una modificación que hacer inmediatamente, por ejemplo la semana pasada salió una nota publicada una resolución de secretaria general que nos incorporaban 18 millones de soles, inmediatamente se hizo, ya lo aprobaron y ya ingreso el recurso. Inmediatamente nosotros emitimos a los que están implicados en el tema y esos 18 millones de soles estaban se envió a recursos humanos porque era eminentemente remuneraciones y pensiones, administración quien hace el control y tiene la parte contable también tiene que monitorear, se comunicó a la parte técnica porque había contratación de docentes entonces se le comunicaba a AGEBRE, o a CETPRO o CEBA que es AGEBAT; AGEBRE es educación básica regular y AGEBAT la educación básica alternativa, quien ha comprometido. Ese es el procedimiento.

¿En el caso de la responsabilidad que tiene el MINEDU es exclusivamente la educación formal?

No necesariamente, porque ejemplo planeamiento y presupuesto tenemos convenios, por ejemplo todos los convenios que hay con las instituciones educativas, en este caso básicamente hay dos modalidades unas son en el marco de los recursos directamente recaudados, las instituciones educativas captan recursos porque alquilan local, porque alquilan la piscina o alquilan la cancha de fútbol y generan recursos directamente recaudados. Ellos generan un convenio y a veces nos consultan si procede o no.

¿Por el marco legal?

Para estar en el marco legal, entonces hay una situación de gestión respecto a los recursos directamente recaudados o el llamado recurso de convenio, entonces emitimos opinión en ese tema.

¿Eso convenio lo hace el director del colegio?

Sí, hay una norma que establece ello.

¿Ellos les presenta la propuesta?

Y emitimos opinión técnica si procede, y en el caso de las parroquias hay un convenio desde el 98 o el 89 creo, allá hay una organización nacional de educación cristiana, donde el ministerio ha firmado un convenio marco donde están cincuenta y... colegios parroquiales. Nosotros financiamos docentes en el marco de ese convenio.

¿Los colegios por convenio?

Claro, porque hay colegios por convenio nosotros financiamos a docentes y ahí está incorporado en el presupuesto, entonces hay un listado de colegios que tienen determinado personal docente, administrativo o auxiliar de educación que financiamos, pero cuando hay alguna modificación ósea un docente más o un docente menos, cualquier variación, se modifica el convenio y se firma un nuevo convenio aunque lo técnico sería hacer adendas, acá han estado haciendo otra vez convenio. Lo que estamos suscribiendo ahora con la parte técnica que vemos los convenios, son como son ya permanentes las contrataciones entonces que los convenios sean renovación inmediata, eso implica que tenemos que tener un buen cuadro de supervisión que permanentemente diga si okay está cumpliendo la meta, todo lo que está estipulado por las partes y el convenio sigue adelante, si hay una variación esta la ley para poder definir.

¿En estos colegios por convenio la UGEL tiene intervención?

Claro, hay contraparte porque nosotros tenemos planes curriculares, anuales incluso hay algunos casos por ejemplo la municipalidad, hay alguna institución del estado que tenemos convenio.

¿Con la municipalidad?

Con la Municipalidad de Lima tenemos tres centros infantiles por ejemplo, uno de ellos está ubicado en Castilla en el mercado central entonces, tienen un problema su sistema de defensa civil, ellos están buscando otro local para poder llevar a todo el centro, también una exigencia ahí por nuestra parte de darle mayor seguridad están en un segundo piso, ¿Imagina no?

¿Esas instituciones le corresponden a la municipalidad?

Por ejemplo para lo que preguntabas, ahí está estipulado que es lo que tienen que cumplir, hay planes, programas depende del convenio, a lo mejor le otorgamos materiales educativos, capacitaciones.

¿Presupuesto para docentes o auxiliares parte del ministerio?

Si, los financiamos por ejemplo los tres nidos lo estamos financiando sin costo, ahí por ejemplo aumentaron la tarifa 500 soles, entonces hicieron escala 500, 400, 300, 200, 100 pero felizmente como son zonas de acá de Barrios Altos, Cercado y van también hijos de trabajadores donde buen número de vecinos ponen sus hijos ahí felizmente casi el 90% está en la escala de 100 soles, ellos evalúan su categoría escalada salarial que cae en la escala de pago.

¿Ese pago es de recaudación del colegio?

Lo que nosotros tratamos porque aportamos financieramente que no haya distorsiones en las escalas y pagos.

¿Los convenios que realizan solo se enmarcan en el servicio educativo?

Es básicamente eso

¿Hay algún convenio de otro tipo, sea cultural o deportivo?

Por su puesto tenemos convenio en un colegio con una organización que se llama... que lo preside Juan Diego Flores, se está dando en un colegio que tiene convenio donde capacitan a los niños, por ejemplo ese caso es un colegio tiene convenio con una ONG que recibe también cooperación de un banco, por ejemplo nosotros aportamos las aulas en el transcurso de la tarde y ellos ensayan y también los niños del colegio son becados ahí para aprender a tocar música, incluso han participado en varios eventos ahora ultimo cuando ha venido Juan diego.

Así como los nidos, ¿Existen otras iniciativas conjuntamente con la municipalidad?

Hay centros infantiles o nidos del poder judicial, de salud, también ahí estamos firmando convenios.

¿En otras municipalidades?

También tenemos con Jesús María que tienen centros infantiles

¿Esos convenios con quienes se realizan?

Es la UGEL con el alcalde

Lo que pasa es que hay una norma sobre los convenios, entonces los convenios marcos básicamente es un convenio literal que las partes solo lo firman el ministerio o la DRELM que son la parte política, en el caso de la UGEL solo firmamos los convenios operacionales o lo que se llama convenios específicos, entonces cada uno tiene su tipo de convenios, por ejemplo lo que te comentaba de la iglesia hay un convenio marco, por ejemplo la DRELM ya tiene un convenio marco y operacional con la Policía Nacional del Perú, entonces todos los colegios de la policía también se financian docentes, los capacitan.

Entonces, la iniciativa de la municipalidad debe hacer cualquier tipo de convenio ¿Es con la departamental y el ministerio?

Claro, lo que pasa es que hay convenio marco y convenio específico y además dentro de eso hay convenios públicos y privadas, por ejemplo las parroquias son privadas entonces su convenio es ahí.

¿No se puede hacer un convenio operativo sin uno marco?

No, es que todos en la práctica lo que pasa es que ya hay convenio que viene de años, por ejemplo esto de las parroquias, hemos encontrado documentación, lo que pasas es que hemos encontrado un montón de colegios que estamos financiando donde decimos ¿el convenio? No hay. Lo que pasa es que el convenio marco si esta, es un convenio marco que a su vez es operacional están todas las listas a quienes se viene financiando de hace años, entonces cuando hay una modificación ahí hay que hacer una adenda, lo que pasas es que han hecho un nuevo convenio si no han hecho un nuevo convenio y la norma te permite es hacer adendas, no necesariamente convenio. ¿Qué es lo que pasa cuando se hace un convenio nuevo? Hay que hacer todo un trámite y presentar todo una...

Yo digo, pero si ya tienes tu un convenio que es permanente entonces el convenio tiene ser de renovación inmediata porque todos los años lo mismo lo que si se debe fortalecer el sistema de supervisión y monitoreo.

Bueno entonces, ¿Tiene que haber un convenio marco de todas maneras que pueda amparar todo tipo de acción desde la UGEL?

Claro, cuando estamos hablando de instituciones que son fuera del sector, si es con la policía, si es con algún otro ministerio que no es del sector.

Por lo tanto ¿Con las municipalidades también tiene que haber un convenio marco?

Así es, con ellos el convenio marco y operativo a la vez gracias al convenio, ya está la municipalidad y se indicas el establecimiento con la que se tiene relación.

¿En el caso de los juegos escolares?

Haber, lo que pasa es una política de estado en educación, hay una dirección especial de educación física, salió una directiva especial como la que ha salido ahora último en la cual te indica como los juegos van de abajo hacia arriba, en colegios, las UGEL, regionales de ahí van a una nacional, hay un orden y hay incentivo () premiaciones va escalonado. Ahorita ya se está haciendo, estamos en etapa de UGEL.

¿El IPD tiene intervención?

Yo me imagino, se contratara árbitros y se contrata me imagino los técnicos del IPD o de la asociación de árbitros.

¿Hay un consejo de planificación local?

No, lo que pasa es que los consejos de la planificación local o regional está en el marco de la descentralización, nosotros pertenecemos a un ámbito que no somos regional ósea pertenecemos a una dirección regional de educación que depende del ministerio de educación. Si tú la trasladas a una región entonces el gobierno local hace un consejo de coordinación local que puede ser distrital o provincial esto remite a su vez al consejo de coordinación regional, que es el gobierno regional, entonces el gobierno región al empata.

Entonces ¿Quién hace esa labor?

Esta descentralizado, en el nivel regional existe una dirección regional de educación, en las regiones esta descentralizado en Lima no, en lima quien tiene esa potestad porque según la ley de descentralización la municipalidad metropolitana, debe ser el gobierno regional de lima metropolitana, pero hasta ahorita.

Te lo digo por experiencia, por mi trabajo en salud conozco el mecanismo porque he trabajado en gobierno regional; que es la que ha pasado el alcalde Castañeda

las dos o tres veces que ha estado no ha querido recibir salud y tampoco no quiere recibir educación.

¿Por qué no quiere recibir?

Por política de él, no da cumplimiento

¿Qué es lo que no quiere recibir las competencias o...?

Todo, porque se supone así como los gobiernos regionales en su momento recibieron todo, él no lo quiere recibir.

¿Es política o personal?

Yo me temo que es una decisión personal. Si es una ley tiene que hacerse cumplir, creo que el congreso y quienes hacen los mecanismos de control de políticas son los que deben exigir esto, es una posición personal, no institucional.

En este caso yo te doy mi impresión, entonces por lo tanto el gobierno regional de lima metropolitana ya debía haber recibido las competencias y no lo ha hecho.

Yo le interpreto, yo voy a tener una carga de 50 mil profesores, 50 mil trabajadores en lima metropolitana imagínate la cantidad de hospitales y colegios. Entonces una cuestión de política. Tú sabes todo el norte y Europa todo ya está descentralizada inclusive por escala, el gobierno municipal o federal, acá el único que no acepta es el gobierno regional de lima.

¿Quién debe presionar para que se cumpla?

Hay unos estamentos, el poder ejecutivo y el poder legislativo, el legislativo ya dio la ley aunque tienen mecanismos de control debería exigirle; el ejecutivo igual; lo que pasas es que la municipalidad también es un estamento autónomo, hay tres el instancias en el gobierno, el gobierno nacional, regional y local.

¿Amparados en su autonomía no se recibe?

Claro.

Pero si te cuento una experiencia, estuve en una comisión de transferencia educativa al gobierno local, y fue muy linda experiencia no sé si seguirá siéndolo; y si gusta visítelo, fue en Imperial, allí le transferimos los colegios le transferimos el colegio, pasaron dos meses y vino las fiestas jubilaes fiestas patrias y ellos organizaron las fiestas patrias y todo, te estoy contando en Cañete. Pertenecía a esa comisión, que la presidia en ese tiempo la directora regional de educación.

¿Estamos hablando de la dirección regional de provincias?

De la dirección regional de educación de lima provincias.

¿Ahí hicieron las transferencias?

Hicieron la transferencia a dos municipalidades, de la que me acuerdo más es de Imperial.

¿Es por qué el alcalde decidió?

No, fue una decisión de política, lo que pasa es que en ese tiempo había una decisión de política nacional concordante con la política del gobernador en ese entonces el ingeniero Nelson Chuy. Entonces sí hizo ese paso, fue excelente, incluso se capacitaron al personal de la municipalidad para que administren los pagos de planilla, la compra de bienes y servicios, se les capacito y todo.

¿Por qué aquí no se da?

Es decisión de política, es decisión política. En el supuesto figurado que yo me presente de alcalde, yo sí creo en la descentralización, yo de hecho si recibo salud y educación, porque no.

Interesante, ¿De qué año estamos hablando?

2007 o 2008, por esa época debe ser.

Anexo 4. Codificación

Codificación AUT_UGEL03

REANALIZANDO art. inst - ATLAS.ti

Proyecto Edición Documentos Citas Códigos Memos Redes Análisis Herramientas Visualizaciones Ventanas Ayuda

DPs P 5: ENTREVISTA AUT_UGEL03.docx Códigos APROBACIÓN DE MEMO GB(GC 1 breña (0-0 Comentario) - Super

P 5: ENTREVISTA_AUT_UGEL03.docx

02 Las preguntas están relacionadas al tema de su área, usted es el coordinador de planificación y presupuesto y quería saber ¿Que responsabilidades tiene esta área?

03 Básicamente el planeamiento, vemos el plan de trabajo, según la normatividad en el planeamiento se tiene el plan estratégico, el plan operativo y el plan de trabajo, como la UGEL está en el tercer nivel, entonces quien tiene el PEI, que es el plan estratégico institucional y el plan operativo institucional es el MINEDU que lo empata con la DRELM, que es el segundo nivel que es la dirección regional de lima metropolitana, nosotros como somos el tercer nivel lo que hacemos es dar información, no nos alcanza desarrollar planes operacionales.

04 En el caso de brindar información. ¿A quién se brinda esa información?

05 Al más alto nivel, primero nosotros recopilamos la información de las oficinas de lo que se ejecuta y se remite a la DRELM y al MINEDU, entonces ellos ya consolidan y lo incorporan en su POI. Pero, también hacen un taller donde ellos definen cuales son las metas y dependiendo cómo va la ejecución se va haciendo la recomendación, aunque también hay a veces incorporación de presupuestales y se vienen mayores recursos, habría que verificar si esa incorporación o salida de recursos financieros implica también variar las metas físicas entonces, si implica eso entonces se hace la recomendación.

06 Ustedes llevan información a la DRELM y MINEDU ¿Esa entrega es escalonada, va de la departamental al ministerio?

07 Si, Ah, se lleva a los dos en todo caso, porque puede ser que en el camino puede haber urgencia del MINEDU de tener la información ya, porque tiene que reportar porque también tienen sus tiempos.

08 ¿Plazos?

09 A lo mejor la DRELM le envía ya consolidado, lo que pasa es que la DRELM también tiene que consolidar de las siete UGEL. Ahora el MINEDU también tiene un equipo de planeamiento que viene a ver el tema e interactúan.

10 En cuanto al recojo de información ¿El ministerio de educación o la departamental, envía asesores o capacitan?

11 Hay las dos cosas, lo que pasa hay un monitoreo permanente pero ahora con la tecnología todo se hace vía sistema, email o en algunas cosas whatsapp o telefónicamente, lo bueno de la tecnología es que permite inmediatamente viabilizar, entonces viabiliza la información por un medio de comunicación, pero en el día o día siguiente se está formalizando.

Códigos

- GESTIÓN DE COMPETENCIAS~
- GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL~
- APROBACIÓN DE GESTIÓN~
- GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL~
- GESTIÓN DE COMPETENCIAS~
- GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL~
- GESTIÓN DE COMPETENCIAS~
- GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL~

P 5: ENTREVISTA_AUT_UGEL03.docx -> Mi biblioteca

Tamaño: 1 Texto rico Predeterminado

ES 11:27 p.m. 06/10/2017

Codificación AUT_MUNIC_ATE

REANALIZANDO art. inst - ATLAS.ti

Proyecto Edición Documentos Citas Códigos Memos Redes Análisis Herramientas Visualizaciones Ventanas Ayuda

DPs P 2: Entrevista AU Citas Códigos APROBACIÓN DE Memo GB(GC 1 breña [0-0 Comentario] - Super

P 2: Entrevista AUT_MUNIC_ATE_RESP_AREA EDUC.docx

ENTREVISTA RESPONSABLE DEL ÁREA DE EDUCACIÓN - MUNATE

001

002 **Buenos días señorita soledad, ¿Quería hacerle una consulta que está relacionada principalmente a que actividades lleva en el área de educación en este periodo?**

003 Bueno dentro del área de educación nosotros nos manejamos con un POI, con un POI interno, ahí están señaladas todas nuestras actividades, tenemos desde capacitaciones para maestros, escuelas para padres, también tenemos capacitaciones para asistir a los colegios en su formación de policías escolares, municipios escolares, también tenemos el plan del libro y la lectura, tenemos una serie de actividades contempladas a los maestros, celebración de fechas cívicas como el día de la bandera, el día de la educación, los desfiles, hacemos concursos de matemáticas, comunicación, pintura también.

004 Y dentro de lo que te decía del libro y la lectura tenemos que fortalecer las bibliotecas, ya que la municipalidad tiene una sede principal, que está en el mismo centro Cultural que es la biblioteca municipal Cesar Vallejo también se tiene sede que es más pequeña en Huaycán, Santa clara y en Salamanca.

005 **¿Estas son las agencias municipales?**

006 Las agencias municipales, sí; pero que también depende del área de educación.

007 **Estas actividades, de las que me viene mencionando actividades que viene llevando con docentes padres, niños y jóvenes. ¿Cómo se hace el procedimiento para la convocatoria?. En el caso de docentes.**

008 Bueno, usualmente a los docentes mediante los colegios, conversamos con los directores, les decimos que capacitaciones vamos a tener, ahora que están los estándares para determinar sus asensos y todo eso, por ejemplo ya nosotros nos hemos planificado ya en estos días ya hacer todo un programa conjuntamente con la UGEL para el examen que van a rendir en noviembre, y si mal no estoy informada, en noviembre para poderles brindar y darles las herramientas también a ellos.

009 **Y en ese caso, usted me dice que coordinan con la UGEL, ¿La UGEL viene o ustedes van?**

010 No, todo el acercamiento es de nuestra parte, de nosotros hacia ellos.

011 **¿Con que área en específico se comunica?**

012

013

014

015

016

017

018

019

020

021

022

023

024

025

026

027

028

029

030

031

032

033

034

035

036

037

038

039

040

041

042

043

044

045

046

047

048

049

050

051

052

053

054

055

056

057

058

059

060

061

062

063

064

065

066

067

068

069

070

071

072

073

074

075

076

077

078

079

080

081

082

083

084

085

086

087

088

089

090

091

092

093

094

095

096

097

098

099

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

336

337

338

339

340

341

342

343

344

345

346

347

348

349

350

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

367

368

369

370

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

391

392

393

394

395

396

397

398

399

400

401

402

403

404

405

406

407

408

409

410

411

412

413

414

415

416

417

418

419

420

421

422

423

424

425

426

427

428

429

430

431

432

433

434

435

436

437

438

439

440

441

442

443

444

445

446

447

448

449

450

451

452

453

454

455

456

457

458

459

460

461

462

463

464

465

466

467

468

469

470

471

472

473

474

475

476

477

478

479

480

481

482

483

484

485

486

487

488

489

490

491

492

493

494

495

496

497

498

499

500

501

502

503

504

505

506

507

508

509

510

511

512

513

514

515

516

517

518

519

520

521

522

523

524

525

526

527

528

529

530

531

532

533

534

535

536

537

538

539

540

541

542

543

544

545

546

547

548

549

550

551

552

553

554

555

556

557

558

559

560

561

562

563

564

565

566

567

568

569

570

571

572

573

574

575

576

577

578

579

580

581

582

583

584

585

586

587

588

589

590

591

592

593

594

595

596

597

598

599

600

601

602

603

604

605

606

607

608

609

610

611

612

613

614

615

616

617

618

619

620

621

622

623

624

625

626

627

628

629

630

631

632

633

634

635

636

637

638

639

640

641

642

643

644

645

646

647

648

649

650

651

652

653

654

655

656

657

658

659

660

661

662

663

664

665

666

667

668

669

670

671

672

673

674

675

676

677

678

679

680

681

682

683

684

685

686

687

688

689

690

691

692

693

694

695

696

697

698

699

700

701

702

703

704

705

706

707

708

709

710

711

712

713

714

715

716

717

718

719

720

721

722

723

724

725

726

727

728

729

730

731

732

733

734

735

736

737

738

739

740

741

742

743

744

745

746

747

748

749

750

751

752

753

754

755

756

757

758

759

760

761

762

763

764

765

766

767

768

769

770

771

772

773

774

775

776

777

778

779

780

781

782

783

784

785

786

787

788

789

790

791

792

793

794

795

796

797

798

799

800

801

802

803

804

805

806

807

808

809

810

811

812

813

814

815

816

817

818

819

820

821

822

823

824

825

826

827

828

829

830

831

832

833

834

835

836

837

838

839

840

841

842

843

844

845

846

847

848

849

850

851

852

853

854

855

856

857

858

859

860

861

862

863

864

865

866

867

868

869

870

871

872

873

874

875

876

877

878

879

880

881

882

883

884

885

886

887

888

889

890

891

892

893

894

895

896

897

898

899

900

901

902

903

904

905

906

907

908

909

910

911

912

913

914

915

916

917

918

919

920

921

922

923

924

925

926

927

928

929

930

931

932

933

934

935

936

937

938

939

940

941

942

943

944

945

946

947

948

949

950

951

952

953

954

955

956

957

958

959

960

961

962

963

964

965

966

967

968

969

970

971

972

973

974

975

976

977

978

979

980

981

982

983

984

985

986

987

988

989

990

991

992

993

994

995

996

997

998

999

1000

1001

1002

1003

1004

1005

1006

1007

1008

1009

1010

1011

1012

1013

1014

1015

1016

1017

1018

1019

1020

1021

1022

1023

1024

1025

1026

1027

1028

1029

1030

1031

1032

1033

1034

1035

1036

1037

1038

1039

1040

1041

1042

1043

1044

1045

1046

1047

1048

1049

1050

1051

1052

1053

1054

1055

1056

1057

1058

1059

1060

1061

1062

1063

1064

1065

1066

1067

1068

1069

1070

1071

1072

1073

1074

1075

1076

1077

1078

1079

1080

1081

1082

1083

1084

1085

1086

1087

1088

1089

1090

1091

1092

1093

1094

1095

1096

1097

1098

1099

1100

1101

1102

1103

1104

1105

1106

1107

1108

1109

1110

1111

1112

1113

1114

1115

1116

1117

1118

1119

1120

1121

1122

1123

1124

1125

1126

1127

1128

1129

1130

1131

1132

1133

1134

1135

1136

1137

1138

1139

1140

1141

1142

1143

1144

1145

1146

1147

1148

1149

1150

1151

1152

1153

1154

1155

1156

1157

1158

1159

1160

1161

1162

1163

1164

1165

1166

1167

1168

1169

1170

1171

1172

1173

1174

1175

1176

1177

1178

1179

1180

1181

1182

1183

1184

1185

1186

1187

1188

1189

1190

1191

1192

1193

1194

1195

1196

1197

1198

1199

1200

1201

1202

1203

1204

1205

1206

1207

1208

1209

1210

1211

1212

1213

1214

1215

1216

1217

1218

1219

1220

1221

1222

1223

1224

1225

1226

1227

1228

1229

1230

1231

1232

1233

1234

1235

1236

1237

1238

1239

1240

1241

1242

1243

1244

1245

1246

1247

1248

1249

1250

1251

1252

1253

1254

1255

1256

1257

1258

1259

1260

1261

1262

1263

Anexo 5. Libro de códigos

Todos los códigos actuales

UH: ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL
File: [C:\Users\EDITH\Documents\Scientific
Software\ATLAsTi\TextBank\REANALIZANDO art. inst.hpr7]
Edited by: Super
Date/Time: 2017-09-16 11:15:17

APROBACIÓN DE GESTIONES EN EDUCACIÓN

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super
Modificado: 2017-09-07 12:56:37

Citas: 19

Comment:

Es la acción de calificar gestiones en materia educativa en cuanto a los objetivos superiores de la educación.

CAPACIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super
Modificado: 2017-09-07 13:03:35

Citas: 21

Comment:

La habilidad que tiene un servidor público para realizar cualquier función asignada, alcanzar valoración personal y promover ventaja organizacional a través de actos valiosos.

FORMAS ARTICULACIÓN PRIMIGENIA

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super
Modificado: 2017-09-07 13:03:35

Citas: 34

Comment:

Es la manera inicial cómo se organiza la unión de dos instituciones para cumplir con su competencias.

GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super

Modificado: 2017-09-07 12:54:37

Citas: 42

Comment:

Es aquella condición de una organización que en sus interacciones de trabajo y organización establecidas formal o informalmente se rige bajo la reglamentación conservadora.

GESTIÓN DE COMPETENCIAS

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super

Modificado: 2017-09-07 12:56:37

Citas: 76

Comment:

Es aquella interacción entre trabajo y organización en el marco de las atribuciones entregadas a una entidad pública con el aval legal correspondiente.

INTENCIÓN POLITICA- ADMINISTRATIVA PARA ARTICULAR

Creado: 2017-09-05 16:15:27 por Super

Modificado: 2017-09-07 13:02:19

Citas: 33

Comment:

La voluntad de prefigurar los objetivos para alcanzar la unión de las instituciones públicas bajo un dinamismo y orientación hacia un sistema de acciones que permitan potenciar sus competencias.

	APROBACIÓN DE GESTIONES EN EDUCACIÓN	CAPACIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO	FORMAS ARTICULACI ÓN PRIMIGENIA	GESTIÓN BUROCRÁTI CA TRADICIONA L	GESTIÓN DE COMPET ENCIAS	INTENCIÓN POL.- ADM. PARA ARTICULAR	TO TA LE S:
APROBACIÓN DE GESTIONES EN EDUCACIÓN	0	0	0.02	0.11	0.1	0.11	0.3 4
CAPACIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO	0	0	0.06	0.05	0.05	0.08	0.2 4
FORMAS ARTICULACIÓN PRIMIGENIA	0.02	0.06	0	0.01	0.13	0.08	0.3
GESTIÓN BUROCRÁTICA TRADICIONAL	0.11	0.05	0.01	0	0.11	0.06	0.3 4
GESTIÓN DE COMPETENCIAS	0.1	0.05	0.13	0.11	0	0.07	0.4 7
INTENCIÓN POLITICA- ADMINISTRATIVA PARA ARTICULAR	0.11	0.08	0.08	0.06	0.07	0	0.3 9



Acta de Aprobación de originalidad de Tesis

Yo, Dra. Carolina Valenzuela Moncada, docente de la Escuela de Posgrado de la UCV y revisor del trabajo académico titulado **“LA ARTÍCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. ESTUDIO DE CASO ENTRE MUNICIPALIDADES Y LAS UGEL – LIMA, 2017”**, de la estudiante **COLLAZOS ROQUE EDITH GEOVANA**; y habiendo sido capacitado e instruido en el uso de la herramienta Turnitin, he constatado lo siguiente:

Que el citado trabajo académico tiene un índice de similitud de 22 % verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin

El/la suscrito(a) analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituye plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 12 de octubre del 2017

Dra. Carolina Valenzuela Moncada

DNI: 06926623

Feedback Studio - Google Chrome
Es seguro | https://ev.tumitin.com/app/carta/os/?v=1075635592&o=996993237&u=1&lang=es

feedback studio Edith Geovana Collazos Roque La articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa. Estudi /0 < 3 de 19 > ?



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

La articulación interinstitucional en el marco de la descentralización educativa. Estudio de caso entre las municipalidades y las UGEL- Lima, 2017

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestra en Gestión Pública

AUTOR:
Rr. Edith Geovana Collazos Roque

ASFSOR:
Dra. Carolina Valenzuela Moncada

SECCIÓN:
Educación e Idiomas

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
Dirección

LIMA - PERÚ
2017

Resumen de coincidencias ✕

22 %

1	Entregado a Universida...	10 %	>
2	revistas.pucp.edu.pe	1 %	>
3	www2.pcm.gob.pe	1 %	>
4	repositorio.ucv.edu.pe	1 %	>
5	tesis.pucp.edu.pe	<1 %	>
6	eprints.ucm.es	<1 %	>
7	Entregado a Pontificia ...	<1 %	>
8	repositorio.flacsoande...	<1 %	>
9	documents.mx	<1 %	>
10	docslide.us	<1 %	>

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

JEFE CAMPUS ATE POSGRADO

[Firma]

Text-only Report High Resolution Activado

Página: 1 de 173 Número de palabras: 47034

20/26 5/09/2018

 UCV UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO	AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE TESIS EN REPOSITORIO INSTITUCIONAL UCV	Código : F08-PP-PR-02.02 Versión : 07 Fecha : 31-03-2017 Página : 1 de 1
--	---	---

Yo Edith Geovana Collazos Roque....., identificado con DNI
 N° 40603065....., egresado del programa de (Nombre de maestría o doctorado)
Maestría en Gestión Pública..... de la Universidad César Vallejo,

autorizo (x) , No autorizo ()
 la divulgación y comunicación pública de mi trabajo de investigación titulado
 " La Articulación interinstitucional en el marco de la Descentralización Educativa
Estudio de caso entre Municipalidades y las UGEL - Lima, 2017
"; en el Repositorio
 Institucional de la UCV (<http://repositorio.ucv.edu.pe/>), según lo estipulado en el
 Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derecho de Autor, Art. 23 y Art. 33

Fundamentación en caso de no autorización:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....


 FIRMA

DNI: 40603065.....

Ate 02 de Noviembre del 2018

Elaboró	Dirección de Investigación	Revisó	Representante de la Dirección / Vicerrectorado de Investigación y Calidad	Aprobó	Rectorado
---------	----------------------------	--------	---	--------	-----------



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN DE
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

A LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:

Br. COLLAZOS ROQUE EDITH GEOVANA

TESIS TÍTULADA :

LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.
ESTUDIO DE CASO ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LAS UGEL – LIMA, 2017

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE:

MAESTRO (A)

SUSTENTADO EN FECHA: 19/12/2017

NOTA O MENCIÓN: Aprobado por unanimidad

Dra. Carolina Valenzuela Moncada

DNI: 06926623