

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS
EDUCATIVOS: UNA MIRADA DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN
EDUCATIVA DESCENTRALIZADA EN LA REGIÓN SAN MARTÍN**

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública

que presenta:

Karen Ulloa Meza

Asesor:

Jorge Aragon Trelles

Lima, 2023

Informe de Similitud


Yo, Jorge Aragon Trelles, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada “La gestión descentralizada de los servicios educativos: una mirada desde la implementación de la reforma institucional de las instancias de gestión educativa descentralizada en la región San Martín” de la autora Karen Ulloa Meza; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06/07/2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 31 de julio 2023

Apellidos y nombres del asesor: <u>Aragon, Jorge</u>	
DNI: 02808367	Firma: 
ORCID: 0000-0002-0039-0657	



Dedicatoria

A mi familia,
por su confianza y apoyo.

Resumen

El presente trabajo, se sitúa en el proceso de modernización del Estado, específicamente reforma organizacional, busca explicar cuáles han sido los factores que han influido en el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en la región San Martín, entre los años 2007 al 2017; partiendo del reconocimiento que las políticas públicas (en sus diferentes fases) son afectadas por distintos factores que explican su éxito o fracaso.

Para este propósito, se ha propuesto un modelo de análisis del proceso de implementación, mediante el cual se han identificado diez factores los cuales han sido organizados en tres tipos: i) factores asociados al diseño, referido a la evaluación del diseño de la política pública, en función de sus objetivos, características y actores participantes, ii) factores de contexto, referido a aquellas condiciones legales, sociales, económicas y políticas que dan en marco para el desarrollo de la política pública, y iii) factores institucionales, referido a las características de la agencia, a los recursos financieros disponibles, a la capacidad de los recursos humanos y a la comunicación interorganizativa.

A través del análisis de cada uno de estos factores, es que la investigación demuestra que la reforma institucional en la región San Martín, ha sido una reforma novedosa que ha servido de referente a diferentes entidades del nivel nacional, pero que en su implementación se ha enfrentado a distintos problemas que han limitado su cumplimiento y que a pesar de tener más de un decenio aún no concluye.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas, gestión educativa, y reforma organizacional.

Abstract

This paper is situated in the process of modernization of the State, specifically organizational reform. Thus, it seeks to explain the factors that have influenced the implementation process of the institutional reform in the Decentralized Educational Management Instances in the San Martin city, from 2007 to 2017, based on the recognition that public policies (in their different phases) are affected by different factors that explain their success or failure.

For this purpose, a model for analyzing the implementation process has been proposed, by means of which ten factors have been identified and organized into three types: i) factors associated with the design, referring to the evaluation of the design of the public policy, in terms of its objectives, characteristics and participating actors, ii) contextual factors, referring to those legal, social, economic and political conditions that provide the framework for the development of the public policy, and iii) institutional factors, referring to the characteristics of the agency, available financial resources, human resource capacity and inter-organizational communication.

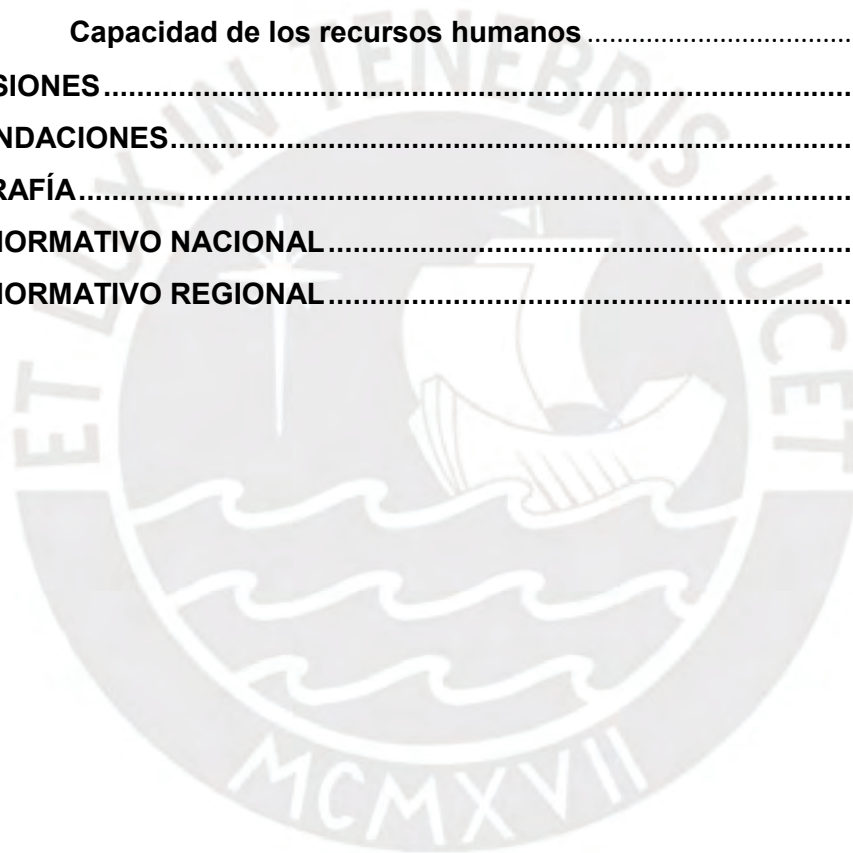
Through the analysis of each of these factors, the research shows that the institutional reform in the Decentralized Educational Management Instances in the San Martin city, has been a novel reform that has served as a reference for different entities at the national level, that has had laudable objectives in its design (in favor of students), but that in its implementation it has faced different problems that have limited its fulfillment and that despite having more than a decade, it has not yet concluded.

Key words: Implementation of public policies, educational management, and organizational reform.

Índice

Caratula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Abstract	v
Índice	vi
Índice de Cuadros	viii
Índice de Gráficos	viii
Acrónimos	ix
Introducción	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	5
1.1. Marco teórico	5
1.1.1. Implementación de políticas públicas	6
1.1.2. Teoría de las organizaciones	18
1.2. Revisión de la literatura	25
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	30
2.1. Preguntas y objetivos de investigación	30
2.2. Metodología	32
2.3. Ámbito de estudio y selección de población objetivo	32
2.4. Técnicas de recojo de información	34
2.5. Selección de entrevistados	35
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL	36
3.1. Contexto y antecedentes	36
3.1.1. Contexto	36
3.1.2. Antecedentes	43
3.2. Situación institucional del Gobierno Regional	46
3.2.1. Situación institucional de la región	46
3.2.2. Situación institucional de la DRE y UGEL en San Martín	50
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE HAN INFLUIDO EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	58
4.1. Factores asociados al diseño	59

4.1.1.	Características de política pública	60
4.1.2.	Diseño de la política	63
4.1.3.	Actores vinculados a la política pública	73
4.2.	Factores de contexto.....	76
4.2.1.	Imperativo legal	76
4.2.2.	Condiciones políticas.....	81
4.3.	Factores institucionales	82
4.3.1.	Características de la agenda	82
4.3.2.	Comunicación interorganizativa e inducción	84
4.3.3.	Recursos financieros	85
4.3.4.	Capacidad de los recursos humanos	87
CONCLUSIONES.....		89
RECOMENDACIONES.....		91
BIBLIOGRAFÍA.....		92
MARCO NORMATIVO NACIONAL.....		99
MARCO NORMATIVO REGIONAL.....		101



Índice de Cuadros

Cuadro 01: Relación entre las características, propiedades y principios de los CAS como elemento de estudio de las organizaciones	20
Cuadro 02: Adecuación de la estructura orgánica de la DRE	66
Cuadro 03: Adecuación de la estructura orgánica de la UGEL	69
Cuadro 04: Estructura orgánica de la Oficina de Operaciones – Educación	70

Índice de Gráficos

Gráfico 01: Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación (Modelo de Sabatier y Mazmanian).....	10
Gráfico 02: Modelo del proceso de implementación (Modelo de Van Meter y Van Horn)	13
Gráfico 03: Modelo de análisis del proceso de implementación.....	17
Gráfico 04: Los componentes de una organización	22
Gráfico 05: Cinco partes fundamentales de la organización	24
Gráfico 06: Línea de tiempo de los hitos normativos y hechos del proceso de descentralización.....	38
Gráfico 07: Línea de tiempo de los hitos normativos en el sector educación ...	41
Gráfico 08: Estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales (Post transferencia)	45
Gráfico 09: Proceso de actualización del ROF y CAP del Gobierno Regional de San Martín (Post transferencia).....	49
Gráfico 10: Estructura orgánica formal actual del Gobierno Regional de San Martín (Sector educación)	54
Gráfico 11: Contexto de la reforma institucional.....	61
Gráfico 12: Adecuación de la estructura orgánica de la DRE	67
Gráfico 13: Adecuación de la Estructura Orgánica de la UGEL	71
Gráfico 14: Actores vinculados a la política pública	75

Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CNE	Consejo Nacional de Educación
CPE	Cuadro de Puestos de la Entidad
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DRE	Dirección Regional de Educación
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GGD	Grupo de Gestión Descentralizada
GL	Gobierno Local
GN	Gobierno Nacional
GR	Gobierno Regional
IE	Institución Educativa
IGED	Instancia de Gestión Educativa Descentraliza
IIEE	Instituciones Educativas
LBD	Ley de bases de la Descentralización
LGE	Ley General de Educación
LOGR	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGER	Modelo de Gestión Educativa Regional
MIAF	Manual interno de asignación de funciones
MINEDU	Ministerio de Educación
MOF	Manual de Organización y Funciones
MOP	Manual de Operaciones
MPP	Manual de Perfiles de Puestos
PAP	Presupuesto Analítico Personal
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Proyecto Operativo Institucional
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UE	Unidades Ejecutoras de Educación
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UO	Unidad Operativa

Introducción

A diario nos encontramos frente a algún tipo de acción ejecutada de parte del Gobierno (entendida esta como una autoridad investida de poder que nos representa sea nacional, regional o local) y pocas veces nos preguntamos si esta constituye parte de algo más grande, de algún tipo de política pública planificada, en términos ideales, diríamos que sí, efectivamente las acciones del gobierno responden a políticas de Estado y que se encuentran previstas y sobre todo responden al fin general que es la atención del ciudadano. En esa medida, las acciones del Gobierno deben ser vistas y percibidas como un medio, no un fin en sí mismo.

Como diría Humberto García, “el Estado, en su doble carácter de Gobierno y administrador, cumple sus fines, competencias y funciones con sus órganos que forman una estructura especial y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha (gestión pública)” (2015, pág. 4). Y son justamente los administradores (gobernadores, funcionarios, especialistas, entre otros) de gestión pública que deberían desempeñar su rol y sus funciones pensando en el interés público.

Bajo esa lógica, la política de descentralización y modernización del Estado tuvo el objetivo de aproximar la gestión gubernamental para la atención de las necesidades ciudadanas, a través de la provisión de servicios públicos, cortando el centralismo del nivel nacional y dotando de autonomías a los Gobiernos Regionales y Locales, a través de la transferencia de responsabilidades asociados a servicios.

En términos de Di Gropello, la descentralización de los servicios sociales representan un eje esencial de las reformas de política que están emprendiendo los países en América Latina para que la provisión de estos servicios sea más eficiente y a su vez contribuya con el fortalecimiento de los procesos de democratización (1999, pág. 153).

Por tanto, la administración de esas responsabilidades y competencias demandaba que los gobiernos subnacionales adopten por desarrollar acciones para gestionar de manera eficaz, eficiente, con sentido de oportunidad y sobre

todo con una orientación al ciudadano. Este es el argumento con el que partimos en esta investigación, que las políticas públicas tienen una orientación al ciudadano como fin, independientemente de quien los brinde (nivel gubernamental).

La primera interrogante que se nos plantea es ¿cómo se pueden gestionar de mejor manera los servicios públicos? Y para ello, sin duda, se pueden esgrimir múltiples estrategias (a razón de una planificación mayor), una de ellas es plantear una reestructuración organizacional o institucional el cual busque incorporar el contexto y necesidades sociales. En otras palabras, adecuar la organización para gestionar atender mejor las necesidades y expectativas ciudadanas.

Nuestro estudio está centrado en uno de los servicios que administra el Gobierno Regional, que es el de educación, y más específicamente a la reforma institucional de las instancias que gestionan el servicio educativo (concretamente la DRE y las UGEL), no hemos abordado toda la reforma educativa que la región se planteó (que incorporará también la parte de la reforma pedagógica) debido a que es justamente está, la parte institucional, la que menos atención académica ha tenido y sin embargo también tiene un impacto directo en el servicio educativo.

Así, la pregunta que guía esta investigación está referida a los factores que han influido en el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, debido a como se ha explicado antes existe una brecha entre el diseño de la política pública y los resultados de su implementación, es decir no existe una correspondencia directa, a razón de que en el camino aparecen múltiples factores que nos llevan a ajustar (en el mejor de los casos a mejorar o retroalimentar) el diseño original. Es así que, no se puede explicar las políticas públicas a partir de los mismos factores debido a que cada una de ellas implica un abordaje y complejidad distinta.

La hipótesis de partida y que buscaremos corroborar es que la implementación de la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín, se ha visto influenciada por tres tipos de factores:

- i) factores asociadas a su diseño (diseño, características y actores

intervinientes), ii) factores de contexto (marco normativo, condiciones socioeconómicas y políticas) y iii) factores institucionales (características de la agencia, disponibilidad de recursos financieros, capacidad de los recursos humanos y la comunicación interorganizativa).

Consideramos que la investigación tiene la relevancia académica, social y política. En primer lugar, debido a que permite analizar la implementación de una política pública de alcance regional, producto de la autonomía que le reconoce la Constitución, y como parte de las políticas nacionales (de descentralización, modernización y gestión educativa). En ese sentido se van a tomar como referencia el modelo de análisis de los autores Sabatier, Mazmanian, Van Meter y Van Horn que son representantes del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) de la implementación de las políticas públicas, de forma que permita explicar la complejidad del caso de estudio. En ese sentido, la relevancia académica está relacionada al uso de un modelo de análisis propio que incluye factores asociados al diseño, al contexto e institucionales y que permite explicar el caso de estudio.

Además, en términos de políticas públicas también brinda la evidencia para demostrar los límites de la formulación versus la implementación, existiendo en la realidad, en la gestión del servicio, múltiples los factores que pueden influir en el cumplimiento los objetivos inicialmente planteados y que en algunos casos es necesario hacer reajustes a la formulación o diseño inicial.

Respecto al caso de estudio, la región San Martín es una de las regiones pioneras y que de forma sostenida han persistido en la concreción de una reforma educativa regional (que va más allá de la reforma institucional y que incluye el componente pedagógico), que se materializa básicamente en un Modelo de Gestión Educativa Regional y que ha servido de referente de reforma a otras regiones. Es por ello que tiene una relevancia social y política, en la medida en que el análisis de su experiencia de implementación permitirá complementar los estudios de diseño que ya se han escrito y además los resultados podrán servir al Gobierno Regional para retroalimentar su proceso, además de ofrecer evidencia concreta para que otras regiones o el propio

Ministerio de Educación aprendan de las lecciones de y apuesten por impulsar modelo de gestión educativa territorial.

En ese sentido, hemos organizado la presente investigación en cuatro capítulos, siendo el primer capítulo dedicado a la revisión teórica y literaria, se ha abordado los enfoques de la implementación de las políticas públicas y la teoría de las organizaciones como marco teórico y se ha realizado una revisión exhaustiva de los estudios relacionados al tema de estudio.

En el segundo capítulo, se desarrolla la metodología de la investigación, se desarrollan las preguntas de investigación, los objetivos e hipótesis, asimismo se delimita el objeto de estudio.

En el tercer capítulo, se describirá el contexto y antecedentes de la reforma y se analizará la situación institucional actual a partir del diseño del modelo de reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada de la región San Martín.

En el cuarto capítulo, se analizará cada uno de los factores que han influido en el proceso de implementación de la política de reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada de la región San Martín, a fin de entender el proceso de forma más integral.

Finalmente, se esbozaran algunas conclusiones y recomendaciones que puedan ser útil a los funcionarios regionales y nacionales o futuras investigaciones.



CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1. Marco teórico

Nuestro marco teórico incorpora el concepto de implementación de las políticas públicas de la ciencia política y se complementa con la teoría de las organizaciones de la sociología.

Así, en principio se aborda como concepto principal el análisis de la implementación de las políticas públicas en tanto nuestra investigación busca determinar cuáles han sido los factores que han influido en el proceso de implementación, por ello es que sobre la base de los modelos propuestos por Sabatier & Mazmanian, (1993) y Van Meter & Van Horn, (1993), que son los principales representantes del enfoque *top-down* se planteará un modelo propio de análisis que nos permita entender los factores que han influido en el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa en San Martín.

En segundo lugar, se abordará la teoría de las organizaciones desde el desarrollo de la teoría burocrática (se utilizarán sus principales premisas en negativo) y la teoría de los sistemas complejos adaptativos, ambas nos ayudarán a explicar que una organización se encuentra en un proceso de cambio y adaptación. Finalmente complementaremos el análisis con las consideraciones y aporte de Mintzberg sobre la estructura organizacional que es el centro de la reforma que buscamos explicar.

1.1.1. Implementación de políticas públicas

Para abordar el concepto de “implementación de las políticas públicas” es preciso discutir sobre los principales enfoques que existen sobre el mismo, ya que cada uno proporciona una entrada distinta para el análisis.

Así, los estudios de la implementación de las políticas públicas nacen como consecuencia de no encontrar una relación unívoca o directa entre la decisión política y los resultados finales. Hasta los años sesenta los estudios habían estado concentrados en el proceso de formulación de las políticas públicas, en la medida en la que se consideraba que las decisiones eran tomadas por los políticos o por una autoridad investida de poder y ello además de otorgarle legitimidad, garantizaba su concreción, en consecuencia, la ejecución de esas decisiones pasaba a un segundo plano, donde se esperaba que los administradores o empleados públicos cumplieran o ejecutaran al pie de la letra dichas decisiones. Sin embargo, la evidencia comenzó a mostrar que existen múltiples factores que pueden afectar el incumplimiento de los objetivos originales (Aguilar Villanueva L. , La implementación de las políticas públicas, 1993, págs. 14-18).

El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se le constituye en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin. (Aguilar Villanueva L. , La implementación de las políticas públicas, 1993, pág. 33)

Los primeros estudios sobre implementación, en los años setenta, partieron por comprender las razones del fracaso de las políticas públicas emprendidas por los Gobiernos. Así, por un lado Pressman y Wildavsky a través de la aproximación y análisis de un estudio de caso (la implementación de un programa federal para reducir el desempleo y el descontento racial en las áreas marginadas de Oakland - California) buscaron explicar por qué una política pública que aparentemente había sido bien formulada, que gozaba de consenso social, que tenía los parámetros normativos y que contaba con el financiamiento suficiente para ponerse en marcha no había resultado como se había previsto. Estos autores evidenciaron de que había múltiples factores (multiplicidad de actores/intereses participando, multiplicidad de puntos de decisión, desencuentros entre los agentes gubernamentales, objetivos en constante redefinición, entre otros) que no habían sido previstos en la formulación de la política, pero que, sin embargo, habían sido determinantes en el proceso de implementación. Al mismo tiempo, sumados a esos factores, concluyeron que existía un error de origen que radicaba en la equivocada teoría causal (teoría de generación de empleo) en la formulación de la política (Pressman & Wildavsky, 1998).

Esta conclusión fue fundamental para replantear la teoría de la elección racional (perfecta racionalización de la política) que había sido el marco que había movido los estudios en los años sesenta. Se demostraba así, que no existía una causalidad directa entre los objetivos originales y los resultados finales (entre la teoría y la práctica) y se consideraba la necesidad de entender que pasaba en el proceso de implementación de las políticas públicas.

En este contexto, es que los estudios sobre la implementación de las políticas públicas van dando forma a dos enfoques de análisis, por un lado el **enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*)** y por otro el **enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*)**, que a pesar de haber sido planteados hace más de tres décadas y ser los enfoques tradicionales a la hora de referirnos a la implementación siguen manteniendo vigencia académica y permiten organizar el análisis. Además, ambos enfoques parten del supuesto que el

proceso de implementación es un proceso complejo y que hay que analizarlo considerando distintos factores.

En ese sentido, por un lado, el **enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*)**, o del centro a la periferia, es un modelo basado en la racionalidad de la toma de decisiones por parte de las autoridades (burocracia de primer nivel), donde la ejecución de esas decisiones corresponde a los administrativos (burocracia de segundo nivel). Por tanto “(...) podríamos esquematizar diciendo: si se da una decisión racional, unas características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los «implementadores» se desarrollará mejor y mejores serán también los resultados finales del programa” (Subirats, Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración, 1992, pág. 112).

Asimismo, según (Meny & Thoenig, 1992, págs. 158-162; Roth Deubel, 2007, pág. 109; Subirats, 1992, págs. 108-113);

Este enfoque parte de las siguientes consideraciones: i) la existencia de objetivos claros como punto de partida para su implementación, así como para medir el éxito o fracaso de la implementación de una política, ii) la disponibilidad de recursos necesarios en términos no solo económicos sino también de personal adecuado, de acceso a la información, de autoridad, etc., iii) la comunicación inter organizativa y la capacidad de control, considerando que es importante tener los canales de comunicación y colaboración entre los actores responsables de las “decisiones” y los actores responsables de llevar a la práctica (burocracia de primer nivel), y iv) las condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales). Este enfoque supone la “predictibilidad” del resultado o cumplimiento de objetivos sobre la base de conocer racionalmente las variables implicadas (Ulloa Meza, 2018, pág. 19).

No obstante este enfoque tiene algunas limitaciones respecto: i) la presuposición de que los objetivos son claros y consistentes, situación que restringe el proceso de retroalimentación o cambio de la política pública por considerarlas perfectas, ii) el limitado control jerárquico, considerando los procesos y acciones de los implementadores también pueden influir en la política pública generando desviaciones producto de sus propios intereses, iii) no contempla situaciones hostiles o de resistencia en los implementadores

como en otros actores externos que puedan verse afectados (Revueña Vaquero, 2007, pág. 145; Subirats, Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración, 1992, págs. 112-113)

Aguilar (1993, págs. 80-81), citando a Elmore, nos dice que

“poco se puede hacer si analistas y políticos persisten en ver la implementación como un conjunto ordenado de relaciones de autoridad. En efecto, en la medida en que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad crezcan” (Elmore, 1979: 608).

Los principales representantes de este enfoque son Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, quienes parten de la idea de que la “implementación es el cumplimiento de una decisión política básica” (Sabatier & Mazmanian, 1993, pág. 329). Estos autores le dan un especial énfasis a la normativa o legislación (imperativo legal en términos de Rein y Rabinovitz), en ese sentido, “el marco intenta involucrar el contexto político, económico y legal junto al comportamiento individual” (Revueña Vaquero, 2007, pág. 143).

La estructura de este marco va más allá de concebir a la burocracia como la única o más importante variable, de hecho parece que su importancia es minimizada. El análisis fortalece la variable legal como la más significativa en el proceso de implementación. No obstante, los autores elucidan diversos factores que condicionan la implementación tales como el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. todas estas variables son consideradas en su modelo de la misma forma que las relaciones burocráticas, las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de las decisiones (Revueña Vaquero, 2007, págs. 143-144).

Así, el modelo de análisis para la implementación de las políticas públicas, que plantean, recoge diecisiete factores (variables independientes) que han sido organizados en tres categorías: “1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las

diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios" (Sabatier & Mazmanian, 1993, pág. 329), tal como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 01: Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación (Modelo de Sabatier y Mazmanian)



Fuente: Sabatier & Mazmanian, 1993, pág. 330.

Bajo este esquema, estos autores (Sabatier & Mazmanian, 1993, págs. 330-356) planteaban que:

- Algunos problemas públicos son más tratables que otros y en esa medida los cambios que se propongan también serán más efectivos y manejables. La tratabilidad dependerá si preexiste una teoría o estudio causal que nos permita conocer otros casos similares a través de la evidencia concreta. De igual manera, respecto al grupo objetivo es

preciso tener en cuenta su variación conductual así como la representatividad;

- ii) Las leyes pueden tener un impacto directo en el proceso de implementación, en esa medida es importante utilizarla a favor, considerando que los objetivos que se plantean sean claros y precisos, que se pueda encontrar la causalidad directa, que se garantice que el financiamiento sea adecuado para las instancias que van a ejecutar la implementación, que las instancias implementadoras estén alineados los objetivos, y que la formalización de participación de actores externos favorezcan el cumplimiento de los objetivos;
- iii) Existen otros factores que también influyen en el proceso de implementación los mismos que están relacionados a las condiciones sociales, económicas y tecnológicas, el apoyo de los medios de comunicación respecto del problema público abordado y consecuentemente del apoyo de la población y de las principales autoridades encargadas de la implementación.

Otros de los autores reconocidos en este enfoque son Donald Van Meter y Carl Van Horn. Señalan que las políticas públicas se dan dentro de un modelo sistémico siendo sus componentes: i) el ambiente o entorno, ii) las demandas y recursos, iii) la transformación de las demandas y recursos, iv) las políticas que representan las metas formales, v) los resultados y vi) la retroalimentación. Además consideran que la implementación de las políticas públicas variará de acuerdo con las características propias de la política, considerando que “a diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública” (Van Meter & Van Horn, 1993, pág. 112).

En ese sentido, utilizan dos variables para caracterizar las políticas públicas, por un lado la magnitud del cambio requerido y por otro el nivel de consenso, asimismo, lo relacionan con las posibilidades de éxito de la política, en la medida que la introducción de pequeños (o graduales acumulativos) cambios va a requerir a pequeños consensos y por el contrario, a grandes cambios se tienen que considerar la incorporación de mayor consenso debido a que

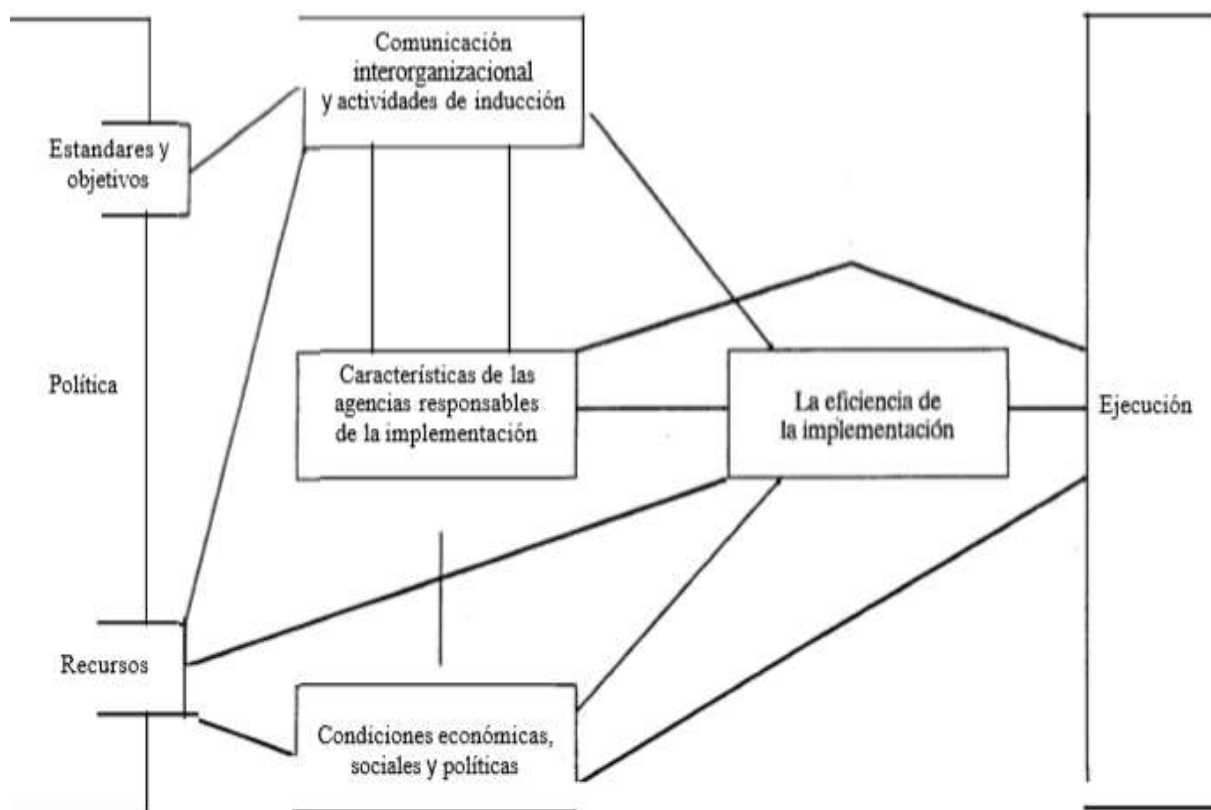
frecuentemente tendrán mayores conflictos en torno a las metas (Van Meter & Van Horn, 1993, pág. 114).

Los autores (Van Meter & Van Horn, 1993, págs. 117-130) además proponen un modelo de análisis para el proceso de implementación de las políticas públicas, sobre la base de seis factores:

- i) Los estándares y objetivos, determinaran el desempeño de las políticas en tanto están relacionadas con la metas;
- ii) Los recursos necesarios para la implementación de la política;
- iii) La comunicación entre organizaciones y actividades para obligar la acción, relacionado con la trasmisión (con exactitud y coherencia) de los estándares y objetivos a los encargados de la implementación;
- iv) Las características de las instancias responsables de la implementación, que son los rasgos estructurales formales de la organización y los atributos informales de su personal,
- v) Las condiciones económicas, sociales y políticas, son las variables del entorno o contexto que tienen influencia en los resultados de la implementación;
- vi) La actitud de los encargados de la implementación, que puede ser afectada por el conocimiento de la política, la posición u orientación respecto a la misma, y la intensidad de su respuesta.

A continuación mostramos el gráfico de la relación de factores que proponen Van Meter y Van Horn;

Gráfico 02: Modelo del proceso de implementación (Modelo de Van Meter y Van Horn)



Fuente: Van Meter & Van Horn, El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual, 1993, pág. 118.

Por otro lado, el **enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*)**, es un modelo que parte de la comprensión de la organización, considerando como punto de partida la comprensión de la relación del personal en la burocracia de primer nivel (Revueña Vaquero, 2007, pág. 146). Considerando que “todo participante en el proceso de ejecución puede intervenir en cualquier momento en otra parte del mismo proceso, aunque formalmente su turno haya pasado. La decisión jamás está definitivamente tomada, incluso cuando está en manos de los ejecutores” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 167)

Revueña, reseñando a Weatherly y Lipsky, respecto a la burocracia de primer nivel (o de piso) nos dice que;

“(…) las nuevas políticas traen aparejadas una gran carga de nuevas demandas que provocan dificultad para realizarlas. Consecuentemente, los burócratas de primer piso desarrollan su propio “sistema de copiado” con objeto de simplificarse la vida, a pesar de que con ello distorsionen los objetivos originales de la política” (Revuelta Vaquero, 2007, pág. 146).

Asimismo, este enfoque incorpora dos premisas del enfoque sistémico en el sentido que: i) considera la retroalimentación en el ciclo de la política pública, a diferencia de la linealidad y unidireccionalidad propuesta por el enfoque **top-down**, se propone el principio de circularidad en el proceso de implementación, y ii) recrea la implementación como parte constitutiva de un sistema político (Meny & Thoenig, 1992, pág. 167).

En ese sentido podríamos decir que;

El enfoque bottom-up ofrece una metodología útil para identificar la “estructura de implementación”. Similarmente, ofrece a los especialistas la libertad para evaluar la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para solucionar problemas e identificar consecuencias. El enfoque se encarga de la interacción de una multitud de programas públicos y privados en donde ninguno de ellos es prominente. Así mismo, se encarga de las acciones estratégicas de los actores a través del tiempo, poniendo énfasis en el proceso de aprendizaje de la política o “policy learning”. No obstante algunas de sus ventajas, este enfoque ha sido criticado por sobre enfatizar la importancia de la periferia en relación con el centro, por descuidar la importancia de la ley como un instrumento para inducir cambios en el comportamiento (toda vez que el enfoque se basa en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes), y por fracasar en la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política (Revuelta Vaquero, 2007, pág. 147).

Los principales representantes de este enfoque son Elmore, Lipsky, Hjern y Hull.

Finalmente, habiendo abordado los dos enfoques más importantes de la implementación de las políticas públicas podemos decir que ambos tienen fortalezas y debilidades y su utilidad depende del tipo de política a la que nos enfrentemos.

Revuelta citando a Sabatier, nos dice que:

En resumen, el enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; o cuando 2) los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque *bottom-up* es más apropiado en situaciones donde 1) no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones locales (Sabatier, 1986, pág. 37).

Considerando que cada política pública tiene características propias y que “a diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública” (Van Meter & Van Horn, 1993, pág. 112), para fines de la presente investigación vamos a proponer un **modelo teórico** sobre la base del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*).

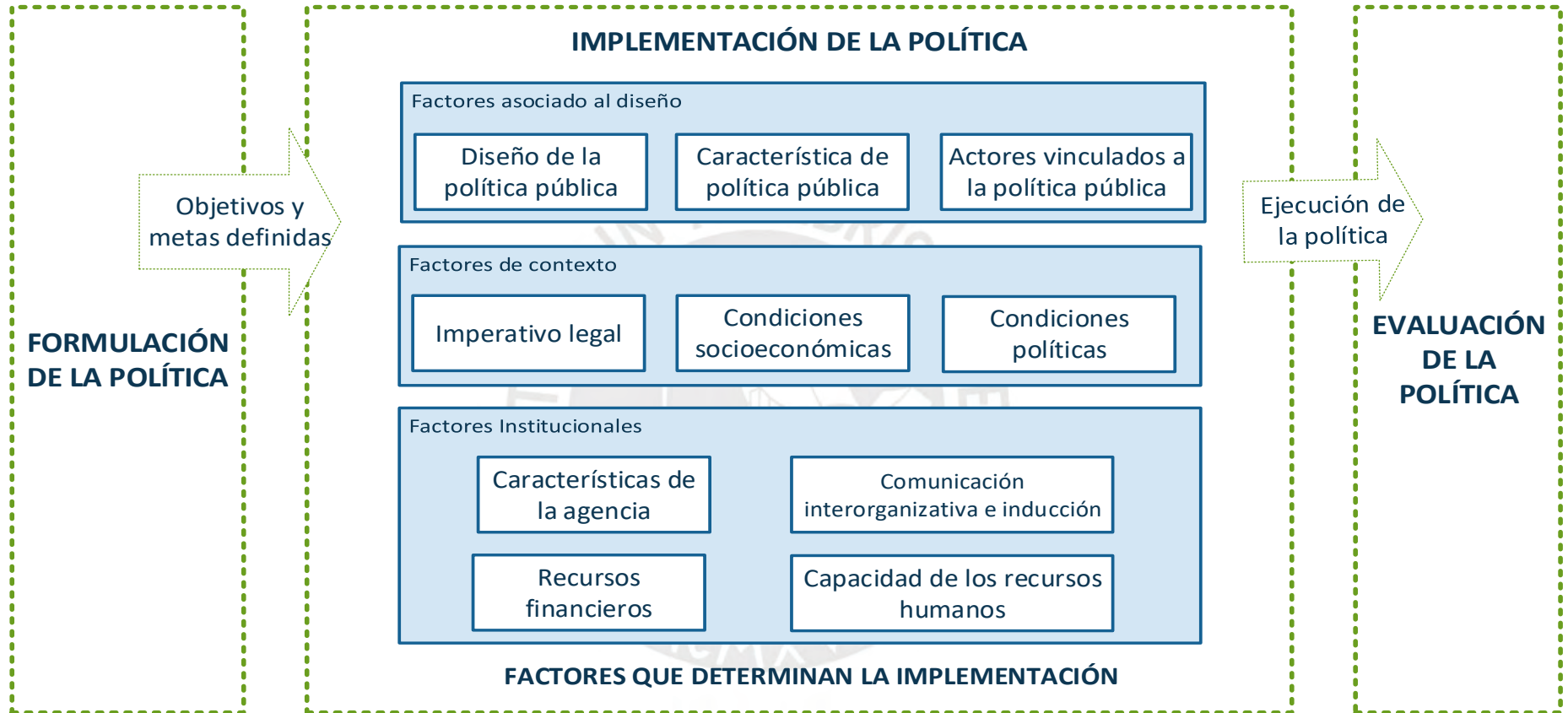
Nuestra propuesta teórica incorpora del enfoque *top-down* la exigencia jerárquica de la decisión de las autoridades con poder de político y por otro lado la importancia del imperativo legal como un instrumento que recoge los objetivos que da el punto de partida para la implementación. Asimismo, incorpora la necesidad de comprender el comportamiento (intereses) de los implementadores o agencia y las características institucionales de su desenvolvimiento, así como para analizar el constante proceso de retroalimentación de la política pública.

En ese sentido, se van a utilizar algunos de los factores que han propuesto Sabatier, Mazmanian, Van Meter y Van Horn para entender el desarrollo del proceso de implementación de la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín. Para ello se ha propuesto un **modelo de análisis** donde se consideran diez factores (variables independientes) los mismos que han sido organizados en tres tipos: **i) factores asociados al diseño**, referido a la evaluación del diseño de la

política pública, en función de sus objetivos, características y actores participantes, **ii) factores de contexto**, referido a aquellas condiciones legales, sociales, económicas y políticas que dan en marco para el desarrollo de la política pública, y **iii) factores institucionales**, referido a las características de la agencia, a los recursos financieros disponibles, a la capacidad de los recursos humanos y a la comunicación interorganizativa. A continuación se puede ver un gráfico que retrata mejor lo explicado:



Gráfico 03: Modelo de análisis del proceso de implementación



Elaboración propia, teniendo en cuenta algunos factores del modelo de Van Meter & Van Horn, (1993) y Sabatier & Maznanian, (1993).

1.1.2. Teoría de las organizaciones

Existe un vasto desarrollo de la literatura de la “teoría de las organizaciones”, el cual ha ido evolucionando (desde las teorías clásicas hasta las teorías modernas) de acuerdo con el énfasis que los autores pusieran en el desarrollo conceptual, es por eso que es difícil hacer una definición a priori del mismo.

Para nuestros fines vamos a desarrollar brevemente algunas líneas teóricas de las organizaciones (la que corresponde a la teoría burocrática y la teoría de los sistemas complejos adaptativos), las cuales tienen distintas entradas de análisis y por tanto priorizan en su conceptualización elementos distintos, pero que sin embargo nos permitirán explicar las características y analizar los factores institucionales que hemos destacado en el modelo de análisis propuesto para la implementación de política pública.

La **teoría burocrática**, que es uno de los clásicos y referentes a la hora de referirnos a la teoría de las organizaciones, no tanto por su sentido práctico o de aplicación a la administración pública, sino más bien en sentido contrario de aquello que se debe evitar y ese será nuestro punto de partida para desarrollar este concepto teórico. Así, el autor de esta teoría es Max Weber (¿Qué es la burocracia?, 1977, págs. 3-9), para quien la burocracia moderna opera atendiendo a seis consideraciones:

- i) La administración burocrática está organizada a través de leyes u ordenamientos administrativos (distribución de deberes, la autoridad esta repartida de manera estable y rigurosamente delimitado, y solo pueden prestar servicio aquellas personas que están calificadas para ello).
- ii) El principio de la jerarquía de los cargos y niveles de autoridad, el cual se traduce en una relación de diferenciación y subordinación jerárquica, siendo los cargos de carácter permanente que no se extinguen con el fin del mandato, sino que pasan a ser desempeñados por otro titular.
- iii) Se separa físicamente el lugar donde se desarrollan las actividades de la burocracia de donde se desarrolla la vida privada, se da paso al concepto de oficina.

- iv) La administración de los cargos, la cual está referida a una exigencia de que los ejecutivos y empleados tengan la preparación especializada necesaria y estrictamente objetiva.
- v) El desarrollo de las actividades que demanda el cargo requiere una dedicación, que va más allá de cumplir con las horas fijadas en la jornada laboral.
- vi) La administración del cargo en términos de las funciones están más o menos explicadas y están explícitas en la normativa y este conocimiento es de carácter técnico.

El modelo weberiano también es conocido como racional legal, debido a que como se ha visto, la organización (pública o privada) está caracterizada por tener reglas, controles y jerarquías basadas en el norma o leyes, los cuales además deben responder a una actuación racional (técnico).

La superioridad puramente técnica de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda otra forma de organización. El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados. Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo (Weber, 1977, pág. 47).

La crítica al modelo burocrático de Weber, está relacionada a, i) su apego a la norma hace que se pierda de vista los objetivos organizacionales, ii) el apego a los procedimientos y métodos deviene en la resistencia al cambio, iii) ignora las relaciones informales que se crean en una organización y existe una suerte de comparación de los recursos humanos como máquinas productivas, iv) la rígida jerarquización, v) la organización burocrática se mueve bajo una lógica endógena y no para responder a las necesidades sociales.

En ese sentido, para esta investigación se va tomar los considerandos descritos en el modelo burocrático en negativo, como a razón de que la administración pública y el aparato estatal se encuentran en un constante cambio.

De otro lado, la **teoría de los sistemas complejos adaptativos** (también conocido como CAS, por su traducción del inglés *Complexity Adaptive Systems*), tiene un amplio y variado desarrollo teórico donde destacan autores como Holland (1992), Stacey (1995), Anderson (1999) y Mitleton (2003), estos autores convergen en dos características: i) la auto organización y emergencia de orden producto de la interacción de los agentes internos y ii) el proceso de cambio organizacional y de adaptación de los agentes internos.

Cuadro 01: Relación entre las características, propiedades y principios de los CAS como elemento de estudio de las organizaciones

Stacey (2005)	Anderson (1999)	Mitleton (2003)	Holland (1992)	
Auto-organización y emergencia de orden	El sistema se auto-organiza a partir de las interacciones emergentes entre los agentes Los agentes que conforman el sistema siguen diferentes esquemas o estructuras de conocimiento que determinan la acción que toma el agente en un periodo de tiempo	Emergencia del orden a partir de procesos de auto-organización Intercambio de información con el entorno, lo cual mantiene a las organizaciones como sistemas alejados del equilibrio al crear nuevas estructuras y orden	Modelos internos Flujos Marbetes	Auto-organización y emergencia
No linealidad	Los agentes coevolucionan uno a otro, cada agente se adapta a su ambiente esforzándose por ajustarse o adaptarse a una función en el tiempo, el ajuste individual depende de la escogencia que otros agentes han hecho Nuevos agentes pueden formarse por recombinación de elementos previamente exitosos	Exploración del espacio de posibilidades y generación de variedad como condición para la supervivencia Coevolución de los sistemas, la cual se presenta en la medida en que un elemento influye y a la vez es influenciado por los demás Interrelación, interacción e interconectividad de los elementos del sistema y entre este con el ambiente	Diversidad No linealidad Agregación Bloques de construcción	Evolución y Coevolución

Fuente: Bohórquez Arévalo, La organización empresarial como sistema adaptativo complejo, 2013, pág. 261.

Para nuestros fines, desarrollaremos la característica asociada al proceso de cambio organizacional y de adaptación de los agentes internos, debido a que nuestro objeto de estudio está vinculado al proceso de cambio estructural (organizacional) de las instancias de gestión educativa local.

En ese sentido, estos estudios “conducen en que las organizaciones desarrollan procesos de evolución y coevolución que surgen de la interrelación,

interacción e interconectividad de los elementos del sistema, buscando ajustarse y adaptarse al ambiente a través de las acciones de los actores, que dependen de las percepciones y no impactan en la misma proporción a los miembros de la organización” (Bohórquez Arévalo, 2013, pág. 261).

Asimismo, Van Meter & Van Horn, (1993), citando a Kaufman, nos dicen que este:

Reconoce las múltiples ventajas de la estabilidad y trata de identificar las fuerzas que conducen al cambio en las organizaciones, tanto las que se presentan involuntariamente como las intencionales. A pesar de ello, el autor no puede menos que llegar a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones "son prisioneras del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se transforman" (Kaufman, 1971: 40).

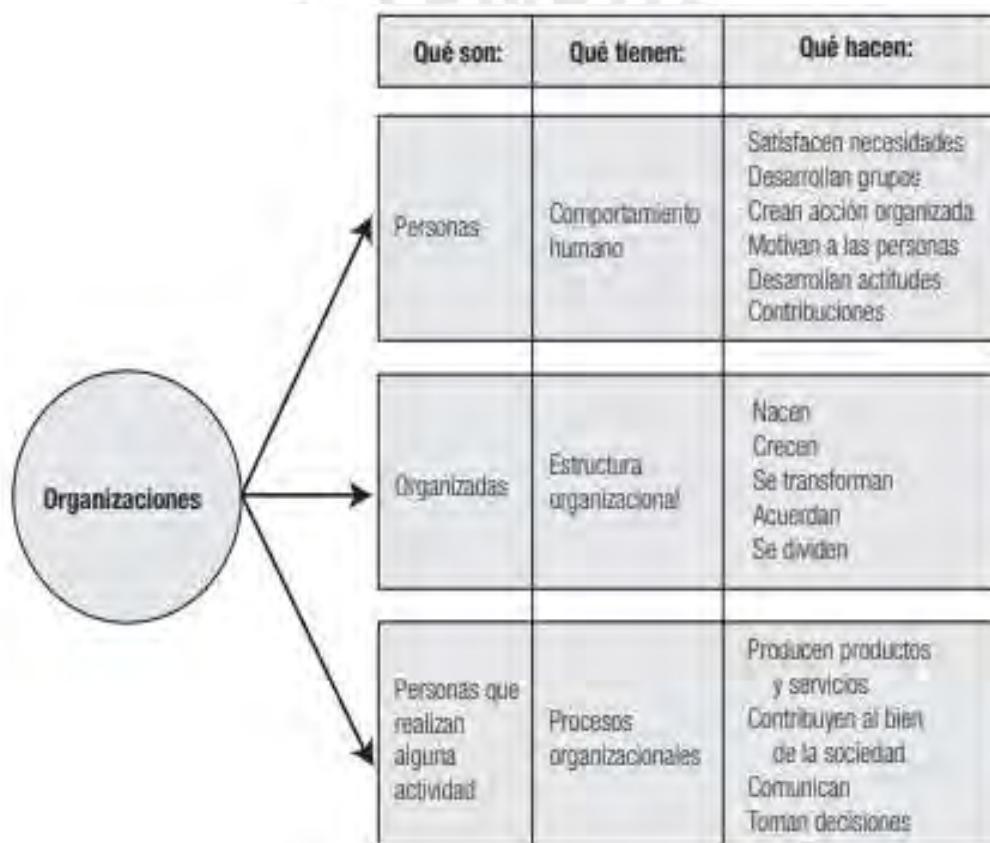
“Una organización no es nunca una unidad completa y terminada, sino un organismo social vivo y sujeto a constantes cambios” (Chiavenato, 2007, pág. 10). Así, se plantea que los procesos de cambio se dan en contextos auto catalíticos donde el *feedback* resulta necesario, como proceso previo al cambio organizacional, debido a que generan conocimiento y ciclos de aprendizaje de la experiencia. En ese sentido, una buena organización es aquella que permite ajustar sus elementos o componentes atendiendo a la necesidad interna como al contexto en el que se desarrolla (Bohórquez Arévalo, 2013; Rivas Tovar, 2009).

Tomando estos los enfoques teóricos desarrollados, podríamos decir de forma general que las organizaciones son un sistema social abierto en las que hay ciclos periódicos de retroalimentación con factores internos y externos, las cuales a su vez están integradas por personas que tienen características técnicas y sociales, y que a su vez están organizada bajo un ordenamiento estructural para el logro de objetivos específicos (provisión de bienes o servicios).

Las *organizaciones* se pueden estudiar de acuerdo con el modelo de *sistema abierto*: importan, transforman y exportan energía mediante ciclos recurrentes de actividades. Las *organizaciones* también pueden ser analizadas de acuerdo con

el *modelo sociotécnico*: están compuestas por un sistema *técnico* y un sistema *social* que se entrelazan íntimamente, y que son administrados por un sistema gerencial. Al establecer sus objetivos, las empresas definen su racionalidad, con lo que desarrollan estrategias para lograr sus objetivos. Como *sistemas abiertos*, las organizaciones tienen un intercambio íntimo con el ambiente, y esta interdependencia de la *organización* con su *ambiente* lleva al concepto de eficacia organizacional. La eficacia organizacional depende del logro de los objetivos, del mantenimiento del sistema interno (personas y recursos humanos) y de su adaptación al ambiente externo (Chiavenato, 2007)

Gráfico 04: Los componentes de una organización



Fuente: Chiavenato, Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones, 2007, pág. 11.

Respecto a cómo se estructuran las organizaciones es preciso entender las partes que lo componen, las funciones que desempeñan sus miembros y como se relacionan entre sí, es decir “cómo atraviesan las organizaciones los flujos de

los procesos de trabajo, autoridad, información y decisión” (Mintzberg, 1988, pág. 41).

En ese sentido, Mintzberg nos dice que:

El organigrama constituye una polémica representación de la estructura dado que, mientras la mayoría de organizaciones siguen considerándolo indispensable (el organigrama es inevitablemente lo primero que le enseña a la persona interesada por la estructura) (...). Evidentemente, cada organización dispone de importantes relaciones de poder y de comunicación que no constan en los documentos. No obstante, el organigrama no debería rechazarse, sino situarse en su contexto, puesto que nos puede indicar puntos útiles aun ocultándonos otros (...). Aunque el organigrama no nos muestra las relaciones informales, proporciona una fiel representación de la división del trabajo, permitiéndonos ver con una rápida ojeada (1) las posiciones existentes dentro de la organización, (2) cómo se agrupan éstas en unidades y (3) cómo fluye entre ellas la autoridad formal (describiendo de hecho el uso de la supervisión directa) (Mintzberg, 1988, pág. 63).

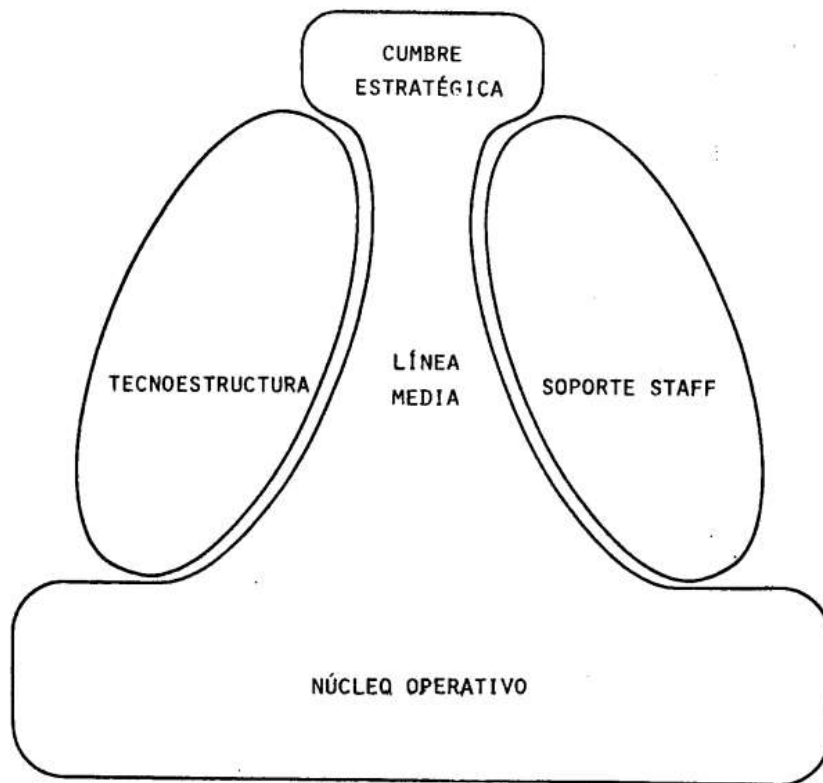
Este autor además propone cinco partes para una organización, (Mintzberg, 1988, págs. 43-60):

- i) **Núcleo de operaciones**, es donde se realiza la producción de bienes y servicios y es en esa medida el centro de la organización. Dado que es ahí donde se reciben los *inputs*, se transforman estos en *outputs*, se hace su distribución (*outputs*).
- ii) **El ápice estratégico**, está representado por los principales directivos de la organización. Se encarga de que esta cumpla con su misión y objetivos, a través de la supervisión directa, desarrollando acciones con el entorno (protocolares o de representación) y desarrollar estrategias debido a su visión más amplia de la organización.
- iii) **La línea media**, se sitúa debajo de ápice estratégico (directivos generales) y sobre núcleo operativo y en esa medida su función está referida a ser el nexo entre ambas, podríamos decir que la línea media desarrolla las funciones de los directivos generales pero acotados y

dentro de su contexto y radio de acción. Esta puede desagregarse de forma vertical es otras relaciones de jerarquía y autoridad.

- iv) **La tecnoestructura**, se encarga de normalizar el trabajo de la organización, en otras palabras participan del diseño o planificación pero no lo operan. Son los encargados de generar técnicas, herramientas para hacer más efectivo (adaptación y cambio) el trabajo de las otras partes de la organización.
- v) **El soporte staff**, está encargada de brindar apoyo a la organización de actividades que están vinculadas al núcleo de operaciones, es decir que no están vinculadas a los bienes y servicios, ni a la tecno estructura.

Gráfico 05: Cinco partes fundamentales de la organización



Fuente: Mintzberg, La estructuración de las organizaciones ,1988, pág. 45.

1.2. Revisión de la literatura

Como se ha descrito anteriormente, el tema de la presente investigación trata sobre la implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada específicamente en la región San Martín. Ahora bien, es importante descomponer el tema de investigación para distinguir los conceptos más importantes que se entrelazan y a la vez hacer una revisión breve de su contenido a partir de los estudios o marco normativo que se han escrito al respecto.

En ese contexto, el paraguas general donde reposa nuestro tema de estudio es la descentralización del Estado, del cual existen cuantiosos estudios que abordan el tema de forma general, así como de forma específica (considerando los tipos de descentralización), de forma teórica como práctica a partir de la experiencia de distintos países, incluido el caso peruano. Así, sería una tarea titánica hacer el esfuerzo de enumerar cada uno de esos estudios y autores, sin correr el riesgo de dejar de mencionar a alguno.

Considerando los fines de la investigación vamos a remitirnos a esbozar una definición que nos sea útil, así, desde la aproximación económica, la descentralización representa la forma más eficiente de proveer los servicios públicos dado que mientras más cercano se encuentre el gobierno de la población más adecuada será la atención de las demandas ciudadanas en los diferentes territorios. Desde la aproximación administrativa, es una forma de organización del Estado que implica la asignación de competencias y funciones a los distintos niveles de gobierno, así como la transferencia de recursos y capacidades. Desde la aproximación política, representa la mayor visibilidad, participación e incidencia de instituciones y organizaciones sociales del ámbito local en las políticas públicas.

De igual manera, otro concepto que desprende del nuestro estudio es el de modernización del Estado, y del cual también existen cuantiosos estudios. Cabe precisar que para el caso peruano se ha relacionado a su vez a conceptos como planificación estratégica, presupuesto para resultados, gestión por procesos, simplificación administrativa, organización institucional, meritocracia, y sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Nosotros definiremos la modernización del Estado, como el establecimiento de políticas y objetivos claros a nivel nacional, regional y local, asignando recursos para que se logren los resultados esperados, considerando para ello procesos de producción de bienes y servicios optimizados y simplificados; y que permita en el transcurso recopilar y analizar información para identificar tendencias o fallas en el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, un Estado moderno implica la articulación (horizontal y vertical) interinstitucional, intergubernamental e intersectorial.

Así, más específicamente, y como producto de la descentralización y la modernización del Estado, nos encontramos con el concepto de gestión educativa descentralizada, que es la implementación de la política educativa por los tres niveles de gobierno (incluyendo a las instancias sectoriales descentralizadas y desconcentradas) en el marco de sus autonomías y funciones compartidas. Que, para el Ministerio de Educación implica transitar de forma progresiva de un enfoque sectorial a un enfoque territorial donde el servicio educativo este orientado al estudiante (ciudadano), y que además cumpla con los criterios de calidad, oportunidad y contextualización¹.

Otro concepto que se ha ido incorporando en los discursos académicos y oficiales del sector es el de Modelos de Gestión Educativa, el cual se gesta bajo el enfoque territorial, y se refiere al diseño de un marco conceptual educativo en un determinado territorio, en el cual se pueden introducir diferentes procesos, factores, actores, u otros elementos, de acuerdo a un diagnóstico (social, económico, político y cultural), prioridades y la apuesta de las autoridades del territorio. En ese sentido, se podría decir que es un instrumento que marca la ruta aspiracional en materia educativa para el cumplimiento de los objetivos planteados.

En el caso de la región San Martín, su Modelos de Gestión Educativa parte de un enfoque sistémico donde la razón de ser es la mejora de la calidad educativa, considerando para ello cuatro subsistemas (gestión pedagogía; gestión institucional; planificación y desarrollo; y control y desarrollo), tres grupos de

¹ Resolución de Secretaría General N° 938 -2015-MINEDU, que aprueba los “Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada”, numeral 6.1.

actores (los tres niveles de gobierno, las instancias de gestión educativa y organizaciones de sociedad civil), tres factores (comunicación y clima institucional; identidad e interculturalidad; y emprendimiento y liderazgo), y transversalmente un sistema de seguimiento de la gestión educativa.

“(…) la región San Martín inicia un proceso de reflexión y construcción participativa sobre la necesidad de contar con un nuevo modelo de gestión educativa regional que permitiera [sic] alcanzar los resultados alcanzados en la Visión y los Objetivos Estratégicos del Proyecto Educativo Regional (PERSAM). El proceso de construcción de un modelo de gestión educativa regional que permita la viabilidad institucional de las innovaciones en marcha, expresa en San Martín la conjunción de voluntad política, disposición al cambio de las autoridades del sector y soporte técnico” (Gobierno Regional de San Martín, 2012, pág. 11)

Respecto a estos dos últimos conceptos que están directamente relacionados a nuestro tema de investigación, desde el Gobierno Regional de San Martín (con apoyo del Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID) se han desarrollado varios documentos que sistematizan su experiencia de reforma educativa. Uno de los documentos más importantes el denominado “Hitos de la experiencia de implementación del modelo de gestión educativa del Gobierno Regional de San Martín”, en este documento se recoge la experiencia de la reforma educativa en la región San Martín desde la concepción del Modelo de Gestión Educativa Regional, los principales elementos del diseño y el inicio de su implementación hasta el año 2013, en el documento se señala que esta implementación está en marcha y que aún queda pendiente la evaluación de los resultados e impacto.

Asimismo, a través del proyecto SUMA de USAID se publicó el documento “Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad” bajo la autoría de Ángel María Manrique Linares, en el cual se hace una descripción de las características geográficas y educativas de la región San Martín, así como de los procesos previos al diseño del Modelo de Gestión Educativa Regional, el propio proceso de formulación y la hoja de ruta que la región se planteó para su implementación.

De otro lado, a través de la Cooperación Alemana operado a través del Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en Perú se elaboró un documento titulado “Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín” a cargo de Raúl Molina y Cintya Arguedas, el cual cuenta el proceso de modernización y rediseño institucional que se llevó a cabo en la región San Martín entre los años 2007 al 2014, sin duda este es uno de los principales documentos que dan cuenta del proceso de diseño y formulación de la reforma institucional regional que luego se implementó en las Instancias de Gestión Educativa Local.

En el libro “Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxitos de la gestión públicos regional” elaborado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, se recoge la experiencia educativa de San Martín bajo el título “Mejora de los aprendizajes a través de un modelo de gestión territorial en San Martín. Receta de San Martín para convertirse en la región de mayor crecimiento del país en comprensión lectora en los últimos años”, en el que se explica brevemente la reforma institucional y pedagógica del Modelo de Gestión Educativa de San Martín.

Y como parte del contexto general de la reforma de descentralización y modernización del Estado, se han escrito varios documentos que hacen referencia a la reforma emprendida en San Martín, de los cuales podemos resaltar: i) el Informe de la Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, con enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, elaborado por Flavio Ausejo; ii) el libro “Catedra Arequipa. Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectiva” editado por Ángel María Manrique Linares, iii) el libro “Buenas prácticas de gestión descentralizada” elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana y finalmente, iv) el libro “Perspectivas sobre la Descentralización y su futuro” elaborado por la Pontificia Universidad Católica, y v) los Informes Anuales de Descentralización elaborados por diferentes instituciones públicas y privadas.

Es preciso señalar que se tiene conocimiento que a nivel del Ministerio de Educación, del Gobierno Regional de San Martín y de otras instituciones público

y privadas se han podido desarrollar algunos documentos (informes) producto de consultorías particulares que tienen carácter reservado.

Como se puede observar a propósito de la larga experiencia de reforma en San Martín es que se cuenta con un importante número de documentos que recogen de forma parcial su experiencia de reforma. Ahora bien, no existe ningún estudio que haya abordado la integralidad del proceso de implementación de la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa en San Martín, los estudios se han quedado en la parte de diseño y no han seguido el proceso de implementación, sobre todo considerando que es a partir del año 2014 donde se comienza a implementar más concretamente dicha reforma en la DRE y UGEL y es precisamente ese el espacio que se busca cubrir a partir de esta investigación.





CAPÍTULO II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Preguntas y objetivos de investigación

La pregunta general que guía la presente investigación y que nos hemos planteado responder es ***¿Cuáles son los factores que han influido en el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín, del 2007 al 2017?***

Entendiendo que en este espacio de tiempo el proceso de implementación se vio afectado por múltiples factores que afectaron su factibilidad y en otros casos afectaron el proceso. Por ello es que nos hemos planteado tres preguntas específicas que buscan contribuir a responder la interrogante mayor, las cuales son las siguientes:

- ¿Cuáles son los ***factores asociados al diseño*** de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín que han influido en su proceso de implementación?

- ¿Cuáles son los **factores de contexto** que han influido en su proceso de implementación de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín?
- ¿Cuáles son los **factores institucionales** que han influido en su proceso de implementación de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín?

En consecuencia, nuestro objetivo general es ***“Identificar y explicar que factores han influido en el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín, del 2007 al 2017”***.

Siendo nuestros objetivos específicos los siguientes:

- Identificar y explicar que factores asociados al diseño de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín que han influido en su proceso de implementación.
- Identificar y explicar que factores de contexto que han influido en su proceso de implementación de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín.
- Identificar y explicar que factores institucionales que han influido en su proceso de implementación de la política de reforma institucional en las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín.

En ese sentido, nuestra hipótesis de partida es que la implementación de la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada en San Martín, se ha visto influida por tres tipos de factores: i) factores asociadas a su diseño (diseño, características y actores intervinientes), ii) factores de contexto (marco normativo, condiciones socioeconómicas y políticas) y iii) factores institucionales (características de la agencia,

disponibilidad de recursos financieros, capacidad de los recursos humanos y la comunicación interorganizativa).

2.2. Metodología

La metodología que utilizaremos es de tipo explicativo, por el nivel de profundización del caso de estudio, así, nos interesa determinar cuáles han sido los factores que han influido en el proceso de implementación de la política pública. En ese sentido, nos importa no solo explicar el ¿Qué? sino también el ¿Por qué? de los hechos.

Según el tipo de datos empleados se puede decir que en mayor medida, es de carácter cualitativo, lo que no excluye que para la explicación de ciertos factores asociados a la implementación del caso de estudio se hayan utilizado datos estadísticos para un mejor sustento de la información presentada.

Respecto a la manipulación de variables la investigación es no experimental, debido a que no han sido controladas y se basó en un análisis interpretativo de los hechos.

Es importante tener en cuenta que en la presente investigación no se pretende generalizar el modelo de análisis planteado (los factores que han influido en el proceso de implementación), debido a que este es un ejercicio de aproximación al análisis de implementación de una política pública compleja, que seguramente variará en otros casos de acuerdo a sus componentes y características. Sin embargo, y debido a que la construcción del modelo de análisis propuesto parte del enfoque teórico *top-down* y de los modelos esbozados por Sabatier & Maznanian, (1993) y Van Meter & Van Horn, (1993), si creemos que puede ser de utilidad para que otras investigaciones de políticas públicas pueda contemplar incluir algunos de los factores que estos modelos (y el propio) consideran para la explicación del proceso de implementación.

2.3. Ámbito de estudio y selección de población objetivo

La investigación se desarrolla en Gobierno Regional de San Martín, específicamente sus órganos sectoriales y descentralizados de educación,

como son la Dirección Regional de Educación – DRE y las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL.

La selección del caso de estudio obedeció a cuatro criterios:

- i. A nivel nacional, San Martín ha sido una de las regiones pioneras en interesarse por modernizar su gestión de forma integral con el objetivo de mejorar la provisión de los servicios que brinda. En ese sentido, la reforma del sector de educación en la región parte de una reforma más grande que es la regional.
- ii. En educación, se ha diseñado y está implementando un Modelo de Gestión Educativo Regional (MGER), que incluye una reforma pedagógica e institucional, es entonces un proceso complejo y la vez ambicioso.
- iii. La reforma institucional, que está referida a la reestructuración organizacional de las Instancias de Gestión educativa Local (DRE y UGEL), implica la implementación de un modelo particular propio de la región, que no guarda relación con otros casos (en términos de los funcionarios de la región es un modelo *sui generis*), y por esta razón también ha contribuido al modelamiento de normas de carácter nacional no solo del sector, sino también de los sistemas administrativos del Estado.
- iv. Ha servido de experiencia de análisis por parte del Ministerio de Educación y como referente para otras regiones, las cuales han realizado pasantías con funcionarios de la región San Martín a fin de conocer de su experiencia y su gestión.

La temporalidad que se piensa abordar va del 2007 al 2017, debido a que en octubre del 2007 se declaró en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín y es en diciembre del 2017 que finaliza el acompañamiento a la región del proyecto ProDes USAID (y a nivel nacional), este último hito es de gran importancia a razón de que USAID fue el principal

agente cooperante que tuvo San Martín y que se convirtió en uno de los promotores e impulsores del proceso de reforma institucional (y también pedagógica) de forma sostenida y constante.

2.4. Técnicas de recojo de información

El principal instrumento para el recojo de información fue a través de entrevistas semi-estructuradas, para la cual se diseñaron tres guías de entrevistas: i) dirigida a los funcionarios y ex funcionarios regionales, ii) dirigida a técnicos encargados de la implementación y para los servidores de la DRE y UGEL, iii) para los agentes externos que estuvieron involucrados de forma directa e indirecta en el proceso de implementación (servidores del Ministerio de Educación, de la cooperación internacional, consultores externos, entre otros).

En todos los casos, antes de las entrevistas se hizo de conocimiento a los informantes sobre el tema de investigación y la naturaleza del estudio. Asimismo se pidió su consentimiento para grabar el audio de las entrevistas, indicando que los mismos tienen fines estrictamente académicos, vinculados a esta investigación.

Por otro lado, se realizó una observación participante de algunas reuniones de planificación y actualización de los instrumentos de gestión (Mapa de Procesos y Manual de Organización y Funciones) debido a que como parte de las actividades laborales de la investigadora estaba la de brindar asistencia técnica y acompañamiento a los funcionarios de la DRE y UGEL de la región San Martín.

Finalmente, se recopiló, revisó y analizó el contenido de información secundaria, como; normativa de alcance nacional y regional, instrumentos de gestión regionales (del propio Gobierno Regional y de las IGED), documentos de trabajo, informes de consultoría, entre otros.

2.5. Selección de entrevistados

Considerando la alta rotación de personal que existe en el Estado, más aún en las Instancias de Gestión educativa Descentralizada, se mapeo a los principales actores relacionados al proceso de implementación dentro del periodo de tiempo que se aborda en la investigación.

Así, se aplicaron siete entrevistas, considerando los tres tipos de actores sobre los cuales se diseñó los instrumentos de recojo de información, los cuales estuvieron distribuidos de la siguiente manera: i) se aplicaron dos entrevistas a ex funcionarios(as) que ocuparon el cargo de Director(a) Regional de Educación, en tanto fue a través de su posición y dirección que se diseñó e implementó la reforma institucional de las IGED; ii) se aplicaron tres entrevistas a funcionarios técnicos de la DRE (del área de recursos humanos, del área de presupuesto y a la asesora de la Dirección), la selección de estos funcionarios se realizó debido a que fueron miembros de la comisión encargada de liderar la implementación de la reforma institucional en la DRE y las UGEL; iii) se aplicaron dos entrevistas a los agentes externos, a un representante del Ministerio de Educación que cumplía la labor de ser el coordinador territorial de San Martín y que como parte de sus responsabilidades tenía la de organizar la oferta de servicios del MINEDU y articularlos con los procesos que se fueran desarrollando en la región, y a un consultor externo de USAID encargado de brindar asistencia técnica a los funcionarios de la región.



CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

3.1. Contexto y antecedentes

3.1.1. Contexto

La reforma educativa emprendida en la región San Martín tiene como contexto el proceso de reconstrucción democrática iniciada en el año 2000, momento donde se repiensa cuáles deberían ser las principales reformas de Estado que se necesitaban implementar en el Perú, siendo el “Acuerdo Nacional” el documento que concertaba las principales políticas para un desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática en el país, donde dos de los objetivos eran el *“Fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho”* y la *“Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado”*.

“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiaridad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías” (Acuerdo Nacional, Política de Estado N° 8, suscrito el 22 de julio del 2002).

Con estos compromisos concertados es que, en el año 2002, se relanza el proceso de descentralización, a través de la aprobación de un conjunto de normas, las cuales se puede ver en la siguiente línea de tiempo, donde se señalan los principales hitos normativos del proceso de descentralización y algunos hechos que acontecieron y que fueron parte del proceso de asentamiento de la reforma:

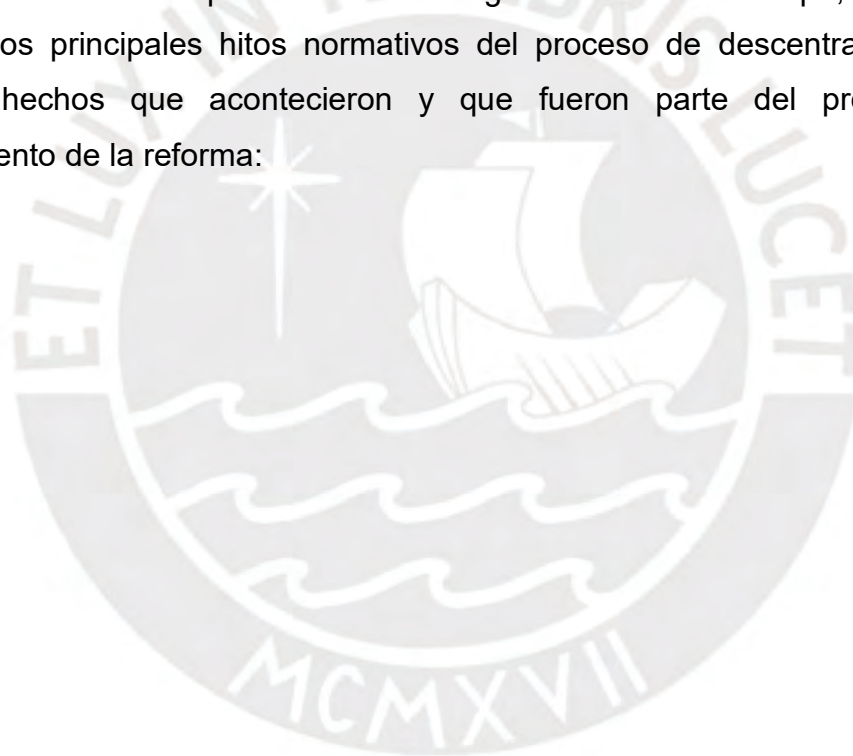
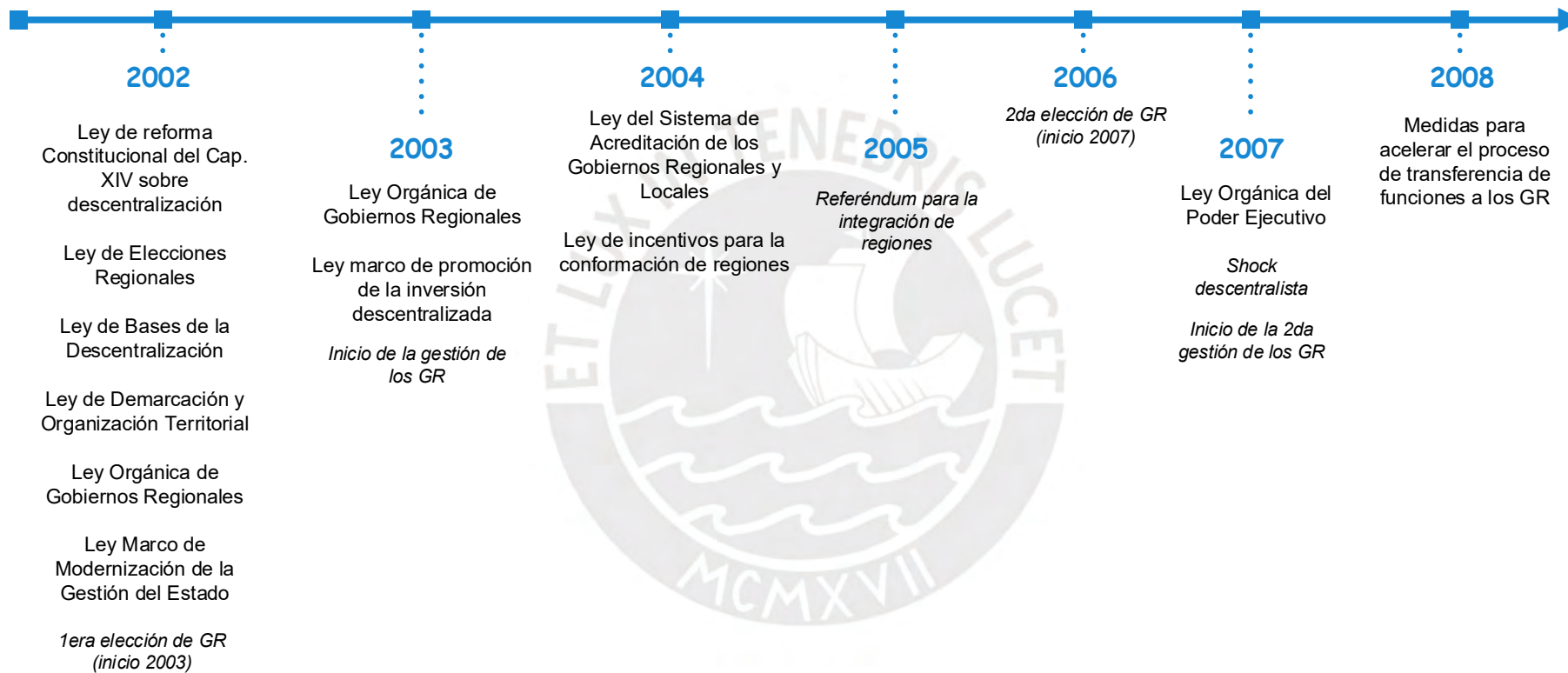


Gráfico 06: Línea de tiempo de los hitos normativos y hechos del proceso de descentralización



Elaboración propia.

A continuación, se desarrollará brevemente el contenido principal de estas normas: i) la **Ley 27680** (Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización) que principalmente reestablece los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y sus correspondientes autonomías (política, económica y administrativa) en asuntos de su competencia; ii) la **Ley 27783** (Ley de Bases de la Descentralización) que será el principal instrumento normativo en materia de descentralización, así, precisa la autonomía y las competencias (exclusivas, compartidas o delegadas) de los tres niveles de gobierno y crea Consejo Nacional de Descentralización – CND (hoy la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM) encargado de marcar la dirección y conducción del proceso de descentralización; iii) la **Ley 27867** (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y la **Ley 27972** (Ley Orgánica de Municipalidades) que especifican las competencias y funciones, así como definen la estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales y Locales, respectivamente; iv) la **Ley 28273** (Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales) y el **D. S. N° 080-2004-PCM** (Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales) que tenía como objetivo “acreditar la existencia de capacidades de gestión efectiva en los Gobiernos Regionales y Locales, para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos” que eran transferidos de parte del Gobierno Nacional; y v) la **Ley 28274** (Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones) que estableció incentivos para la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la conformación de regiones.

Es principalmente sobre la base de este marco normativo que se iniciará el proceso de descentralización en el Perú, que implica un cambio político y administrativo de la gestión del Estado. Debido a que reinstalado el nivel regional, en noviembre del 2002, se desarrollará la primera elección regional, instalándose 24 Gobiernos Regionales, cada uno bajo la administración de un Presidente Regional (hoy Gobernador Regional²) por un periodo de cuatro años.

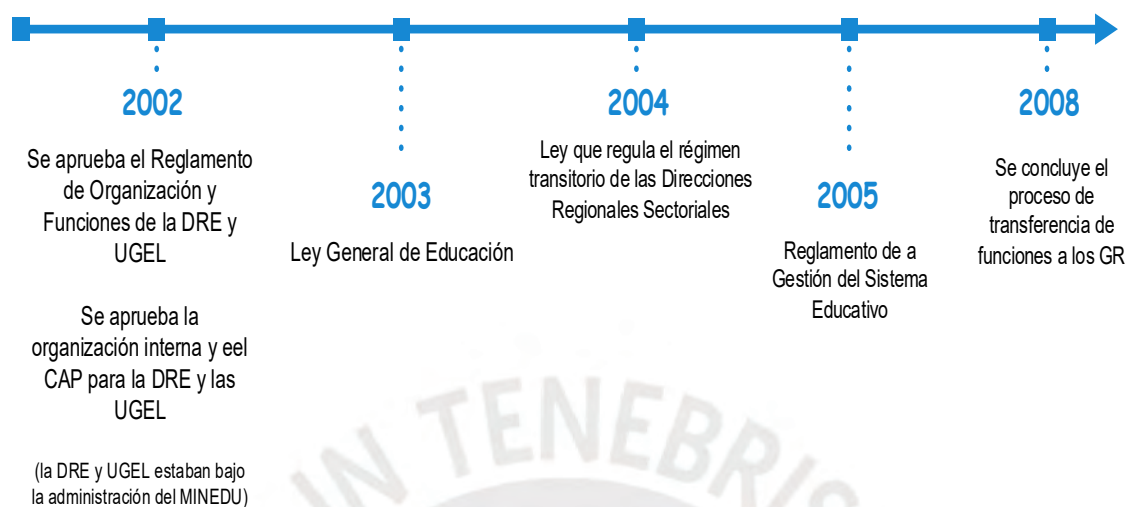
² Ley N° 30305, que reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú, cambiando la denominación de los Presidentes Regionales por Gobernadores Regionales, y estableciendo la no reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los alcaldes.

Consecuentemente se empezará, en el 2004, a formular Planes Anuales de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales, empezando a concretizarse más tangiblemente tras el anuncio del “Shock descentralista” en el año 2006, con esta medida se logró que para el año 2008 se tuvieran prácticamente todas las funciones sectoriales transferidas.

Dicha disposición se concretó mediante el denominado “shock de inversiones”, que se materializó en la Ley 28880, autorizando en setiembre un crédito suplementario en el presupuesto del 2006 por 1.937 millones de soles, destinado a financiar proyectos de inversión social en todo el país (...). Posteriormente, el 18 de octubre del 2006 el presidente García anunció el “shock descentralista”, adelantando un paquete de 20 medidas orientadas a acelerar la transferencia de funciones, conformar una región piloto y definir un plan de regionalización, descentralizar salud, educación e iniciar la descentralización fiscal, entre otras cosas. El compromiso más importante, aunque sin mayores precisiones, consistía en concluir el proceso de traslado de funciones a los gobiernos subnacionales el 31 de diciembre del 2007 (Ballón Echegaray, 2008, págs. 13-14).

Por otra parte, en materia educativa el Ministerio de Educación - MINEDU, también se realizó cambios importantes que terminaron impactando en la gestión del servicio educativo realizado por los Gobiernos Regionales (post transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos). A continuación mostramos una línea de tiempo en el cual se da cuenta de los principales hitos normativos en materia educativa, teniendo como contexto el proceso de descentralización del Estado.

Gráfico 07: Línea de tiempo de los hitos normativos en el sector educación



Elaboración propia.

Es preciso desarrollar brevemente el contenido principal de estas normas: i) la **Ley 28044** (Ley General de Educación) que es el principal dispositivo normativo, hasta el día de hoy, que aborda de forma integral las características del sistema educativo en el Perú y define las funciones de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada; ii) el **D. S. 015-2002-ED** (Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y UGEL) que determina la naturaleza, funciones y estructura orgánica básica de la DRE y UGEL a nivel nacional; iii) la **R. S. N° 203-2002-ED**, la **R. S. N° 204-2002-ED** y la **R. S. N° 205-2002-ED** (que aprueban la organización interna y Cuadro de Asignación de Personal de diversas DRE y sus respectivas UGEL), estas resoluciones supremas traban la organización en grupos de diferentes regiones³; iv) la **Ley 28926** (Ley que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales) que señala que las Direcciones Regionales Sectoriales son órganos que pasaran a ser dependientes de las Gerencias Regionales correspondientes de acuerdo a la materia, v) la **R.M. 300-2008-ED** y **R.M. 417-**

³ La R. S. N° 203-2002-ED, incluía a las regiones de Huánuco, Amazonas, Ica, Huancavelica, Loreto, Cajamarca, Ucayali, Puno y Junín; la R. S. N° 204-2002-ED, incluía a las regiones de Moquegua, Arequipa, Ayacucho, Tacna, Madre de Dios, San Martín y Tumbes; y la R. S. N° 205-2002-ED, incluía a las regiones de Cusco, La Libertad, Ancash, Apurímac, Pasco, Lambayeque y Piura.

2008-ED, el Ministerio de Educación concluye con el proceso de transferencia de las 21 funciones sectoriales señaladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁴.

Estas normas han sido determinantes para el funcionamiento de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local en la medida que hasta el día de hoy siguen vigentes, sin perjuicio de ello se han realizado algunas modificaciones o ajustes normativos complementarios.

Asimismo, amparados la autonomía política, administrativa y económica de los Gobiernos Regionales, algunas regiones iniciaron procesos de reforma organizativa no solo a nivel de la sede del gobierno regional sino también en sus instancias sectoriales⁵. Específicamente, en el caso de las normas referidas a la estructura orgánica de las DRE y UGEL, actualmente la mayoría de GR sigue manteniendo la misma estructura orgánica aprobada en el 2002 para sus Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, solo algunas regiones han apostado por actualizarlas atendiendo su diversidad territorial y apoyados en la autonomía administrativa y política.

⁴ Cabe precisar que aún queda pendiente la transferencia de funciones a la Municipalidad de Lima Metropolitana, proceso que se encuentra en la etapa de efectivización. De acuerdo al Ministerio de Educación “como acción previa a la etapa de Efectivización de la transferencia de funciones, realizó un análisis del estado situacional de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana-DRELM y las siete Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL de su ámbito territorial, derivándose de dicho análisis la necesidad previa de implementar un programa de modernización y fortalecimiento de capacidades, dirigido a las instancias de gestión educativa de Lima Metropolitana, con la finalidad de garantizar una transferencia de competencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima en las mejores condiciones, sin que se vea afectado el servicio educativo” (Ministerio de Educación, 2017)

⁵ Entre las regiones que han modificado el Reglamento de Organización de Funciones correspondiente a las DRE y UGEL, se tiene a San Martín, Piura, Huancavelica y Cajamarca. Sin embargo es necesario precisar que en estos casos hay una brecha entre el diseño y la implementación, es decir la efectivización de la nueva estructura en la gestión del servicio educativo, algunos de ellos se han quedado materializados solo en la actualización de un nuevo ROF sin implementarse.

3.1.2. Antecedentes

Los Gobiernos Regionales se constituyeron, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en una superestructura organizativa que contiene por un lado la organización interna del Gobierno Regional como sede y por otra la organización de cada una de sus dependencias sectoriales, transferidas del Gobierno Nacional.

Esta adición estructural se realizó a través de la incorporación de las Direcciones Regionales Sectoriales a las Gerencias Regionales⁶ de acuerdo a la temática o especialización. La estructura regional resultaba frondosa y compleja en la medida que tanto la sede del GR como las Dirección Regionales Sectoriales contaban con sus propios órganos de línea, asesoramiento, apoyo, incluso de control institucional y participación; y en algunos casos las unidades territoriales desconcentradas (como es el caso de las UGEL para educación) también podían incluir una propia estructura.

Molina y Arguedas (2015, págs. 10-11), distinguen tres tipos de Direcciones Regionales Sectoriales en el Perú;

- i) **Las Direcciones Regionales de Educación y de Salud**, de lejos las de mayor tamaño; se organizan en unidades desconcentradas a nivel provincial (UGEL y redes de salud respectivamente) responsables de apoyar a los servicios públicos de su ámbito (instituciones educativas y establecimientos de salud). Algunas de ellas, además de las propias direcciones regionales, eran además Unidades Ejecutoras presupuestales y por lo tanto, contaban con mayor autonomía relativa de gasto; y otras solo tenían la condición de unidades operativas y por lo tanto, dependían para la gestión de sus recursos de las Unidades Ejecutoras mencionadas.

⁶ La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, prevé la constitución de las Gerencias Regionales de: i) Desarrollo Económico, ii) Desarrollo Social, iii) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, iv) Infraestructura, y v) Recursos naturales y gestión del medio ambiente.

- ii) **Las Direcciones Regionales de Agricultura, de Transportes y Comunicaciones y de la Producción**, de tamaño intermedio; también cuentan con una estructura de unidades territoriales desconcentradas, pero su diferencia fundamental con el caso anterior y el siguiente es que cada Dirección Regional corresponde con una y única Unidad Ejecutora presupuestal.

- iii) **Las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo, de Energía y Minas, de Trabajo y Promoción del Empleo y de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, en general de menor tamaño organizativo; su diferencia fundamental con las direcciones regionales anteriores es que no cuentan con Unidad Ejecutora propia y por lo tanto, para sus recursos dependen del pliego presupuestal regional.

En el siguiente gráfico, se busca retratar la frondosa y compleja estructura organizacional que está contenida dentro del Gobierno Regional (estructura propia de la sede y las Direcciones Regionales sectoriales para el caso de la Gerencia de Desarrollo Social).

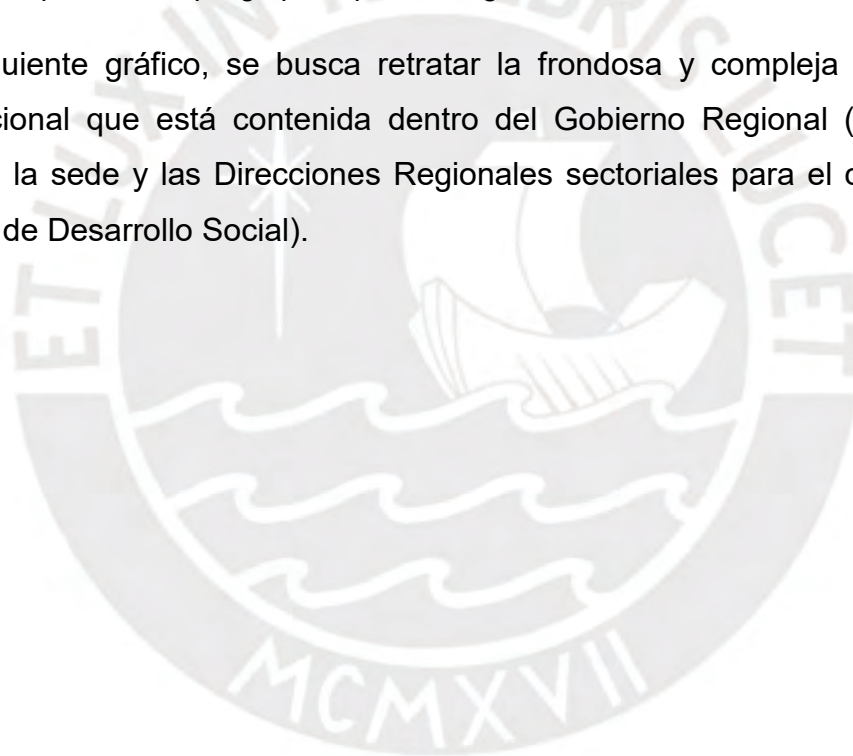
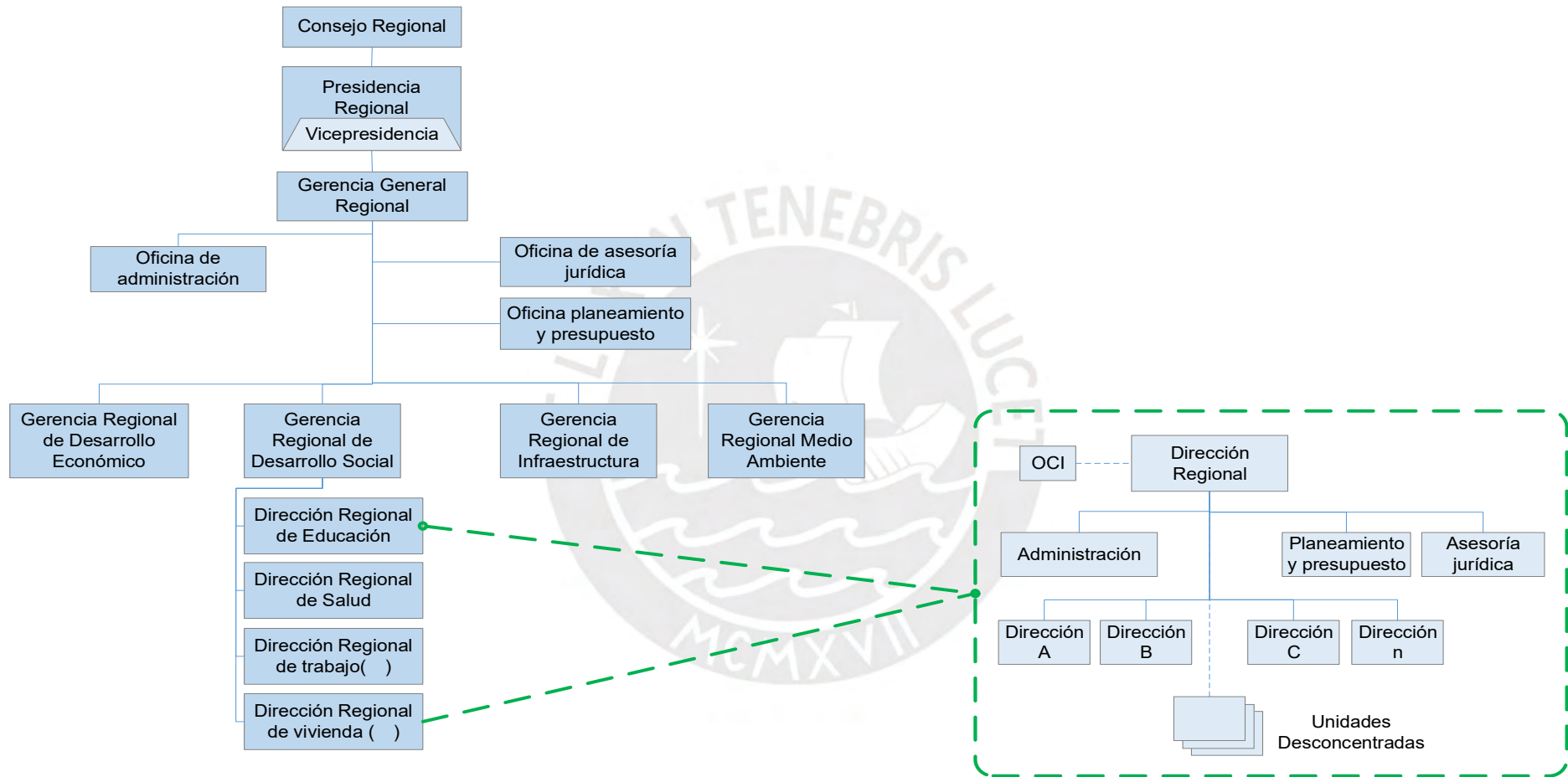


Gráfico 08: Estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales (Post transferencia)



Elaboración propia sobre la base de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

3.2. Situación institucional del Gobierno Regional

3.2.1. Situación institucional de la región

El Gobierno Regional de San Martín comenzó operando con la organización antes descrita (conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales), sumando además a su estructura (como sede regional) órganos desconcentrados propios (las Oficinas Zonales o Gerencias Sub- Regionales y los Proyectos especiales Alto Mayo y Huallaga Central – Bajo Mayo), lo que complejizaba aún más la organización y su gestión (Molina & Arguedas Gourzong, 2015, pág. 11).

En ese contexto, el Gobierno Regional realizó un diagnóstico de la gestión regional de San Martín con el objetivo de modernizar su gestión y articular a sus órganos sectoriales regionales atendiendo a un enfoque territorial y por resultados. Cabe precisar que este diagnóstico partió principalmente de la experiencia previa de la reestructuración de la Dirección Regional de Salud y de la experiencia de gestión educativa local.

El diagnóstico determinó que la organización regional generaba algunos problemas, los cuales han sido recogidos en detalle, por Molina y Arguedas (Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín, 2015, pág. 10):

- a) Las gerencias regionales de línea eran débiles en relación a sus direcciones regionales;
- b) Las Direcciones Regionales sectoriales eran muy desiguales entre sí, lo que impactaba en sus capacidades de implementación de políticas regionales en sus ámbitos de responsabilidad sectorial y territorial;
- c) Las direcciones regionales mantenían de su organización original, órganos de apoyo y asesoramiento similares entre sí, lo que contribuía a la ineficiencia en el uso de recursos escasos y capacidades institucionales insuficientes;
- d) La estructura organizacional de las direcciones regionales seguía respondiendo a la lógica sectorial previa a la descentralización;
- e) Las capacidades de acción regional desconcentrada eran débiles y territorialmente desiguales;

- f) Las direcciones regionales que incorporan funciones que formarían parte del ámbito de acción de otro órgano de línea del Gobierno Regional;
- g) Determinadas direcciones regionales contaban con órganos que duplicaban funciones que debían desarrollarse a nivel del pliego regional.

Producto de la reflexión del estado situacional del Gobierno Regional de San Martín en términos organizacionales es que en el año 2007, a través de la Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR se declaró en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, teniendo como enfoques orientadores: i) orientación al ciudadano, ii) balance entre la flexibilidad y el control de la gestión, y iii) eficiencia de uso de recursos.

Según esta norma regional, el proceso de modernización implicaba acciones de reestructuración orgánica, reorganización administrativa, fusión y disolución de las entidades de Gobierno Regional en tanto exista duplicidad de funciones o integrando competencias y funciones afines. Es así que, “se plantea la propuesta de separación de las funciones sustantivas y administrativas, a través de la creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones; se integran los procesos e instrumentos de planeamiento a nivel de pliego, entre otros procesos” (Molina & Arguedas Gourzong, 2015, pág. 15).

La materialización de la nueva propuesta organizativa se realizará progresivamente en las modificaciones del Reglamento de Organización y Funciones- ROF⁷ del Gobierno Regional, debido a que es el instrumento donde se cristalizan las relaciones de coordinación y dependencia, así como las funciones de cada una sus unidades. Consecuentemente también se actualizará el Cuadro de Asignación de Personal – CAP⁸ del Gobierno Regional, que es el

⁷ Según el artículo 43 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, el ROF es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad. Contiene las competencias y funciones generales de la entidad; las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia.

⁸ Según el artículo 4 del Decreto Supremo N° 043-204-PCM, que aprueba los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Personal- CAP de las Entidades de la Administración Pública, el CAP es el documento de gestión institucional que contiene los cargos definidos y aprobados de la Entidad sobre la base de la estructura orgánica vigente prevista en su ROF. Cabe precisar que el D. S. N° 043-2004-PCM ha sido derogado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y que para este caso específicamente señala que el instrumento de gestión en donde las entidades establecerán los puestos, la valorización de los mismos y el presupuesto asignado a

instrumento que tiene los cargos definidos y aprobados sobre la base de la estructura vigente (ROF).

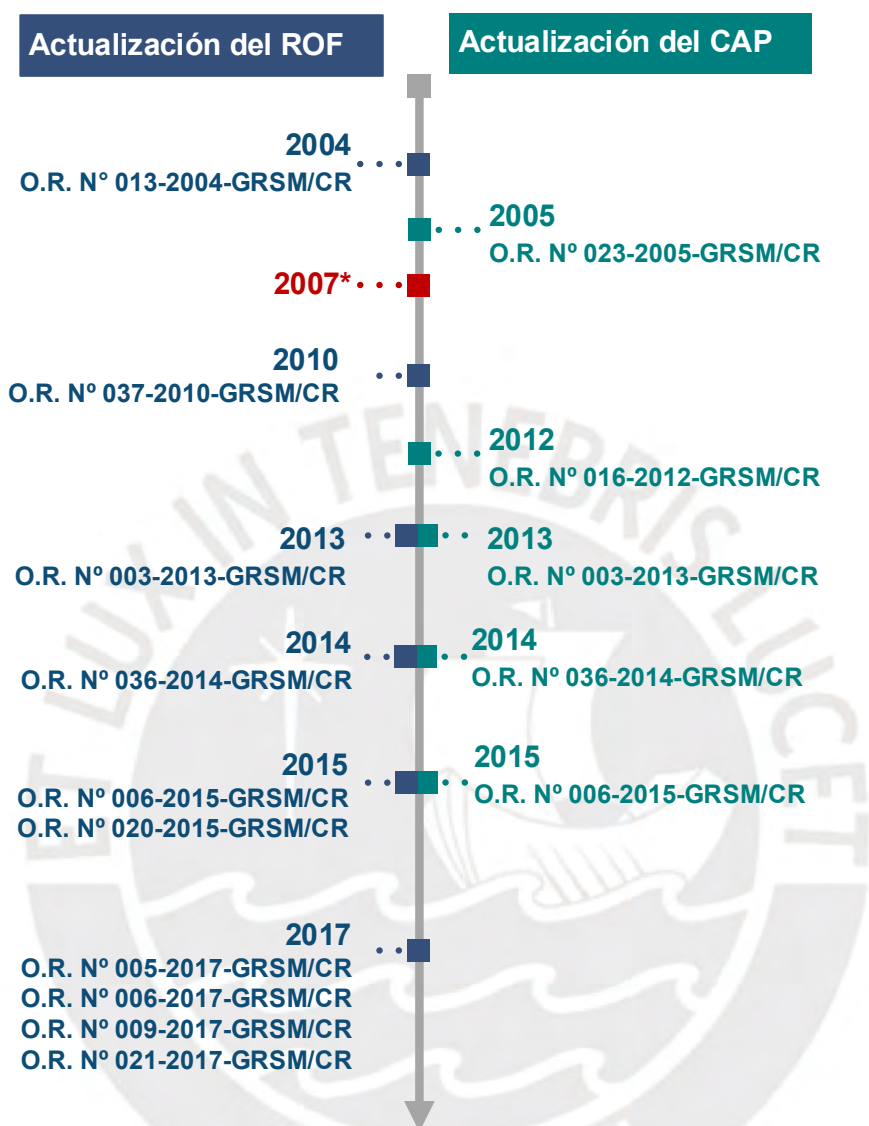
En consecuencia, desde el 2004 (año donde se aprobó el último ROF, anterior a la transferencia de funciones) hasta el 2007, se tendrán 10 modificaciones o actualizaciones, las cuales como prevé la norma⁹ deben ser aprobados por el titular de la Entidad y a través de una Ordenanza Regional. Asimismo en el caso del CAP desde el 2005 (año donde se aprobó el último CAP, anterior a la transferencia de funciones) hasta el 2015, se tendrán 5 modificaciones. Es preciso mencionar, existen otros instrumentos de gestión que son complementarios al ROF y al CAP, y que también han ameritado su modificación como es el caso del Clasificador de Cargos, Manual de Organización y Funciones - MOF, el Presupuesto Analítico de Personal – PAP y el Manual de Perfiles de Puesto -MPP.

En esa línea, el Gobierno Regional, con el objetivo de querer ordenar y cohesionar la gestión de sus órganos desconcentrados buscó unificar y consolidar otros instrumentos de gestión que tenían alcance regional, que hasta el momento era aprobado o actualizado de forma particular por cada órgano desconcentrado (Dirección Regional Sectorial) como es el caso del TUPA, Clasificador de Cargos, entre otros.

cada uno de ellos, incluidos los puestos vacantes presupuestados, será el Cuadro de Puestos de la Entidad, sin perjuicio de ello los CAP y PAP quedaron vigentes hasta que se apruebe el CPE de la Entidad.

⁹ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que derogó el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM que aprueba los “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, el cual también contemplaba que son los titulares de la Entidad los que deben aprobar el ROF.

Gráfico 09: Proceso de actualización del ROF y CAP del Gobierno Regional de San Martín (Post transferencia)



***Se declara en proceso de Modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín**

Elaboración propia.

Como se puede observar, existe un desfase entre la actualización del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín respecto de su Cuadro de Asignación de Personal, en una revisión de cada una de las Ordenanzas Regionales emitidas con posterioridad respecto a ROF, se pudo observar que cada modificación ha significado la creación, retiro o cambio de denominación o de funciones de unidades orgánicas (como la creación de la Oficina Regional de Juventudes y Emprendimiento que está adscrita a la Gerencia Regional de Desarrollo Económico; la creación de Oficina de Promoción para la Inversión Privada Sostenible (OPIPS); el retiro de la Dirección de Servicios Especializados Regionales de la DIRESA; cambiar de denominación de “Redes de Salud”, “hospitales”, “redes” y/o “micro redes de salud”, por la de “Redes Integradas de Servicio de Salud”; entre otros), hecho que debió ser acompañado de la actualización del CAP.

Entonces podríamos decir que el Gobierno Regional de San Martín está operando con unidades orgánicas (ROF aprobado en el 2017) que no se corresponden a los cargos (CAP aprobado en el 2015) y presupuesto previstos para su operación.

3.2.2. Situación institucional de la DRE y UGEL en San Martín

Para el caso del sector educación en la región ocurre una cosa similar, como se explicó tanto la Dirección Regional de Educación como la de Salud, son las Direcciones Regionales sectoriales más grandes y se organizan en unidades desconcentradas las cuales responden al nivel provincial (según lo dispuesto formalmente, sin embargo hay casos en los que se han creado unidades desconcentradas atendiendo a espacios territoriales más pequeños que la provincia) y que en la mayoría de casos estos son además unidades ejecutoras, lo que hace que sean más autónomas en la gestión debido al manejo propio de los recursos presupuestales.

Así, debido a que la estructura organizacional regional se tornó compleja post la transferencia de funciones y existió cierta restricción normativa¹⁰, el ROF del Gobierno Regional de San Martín incluyó solo a la Dirección Regional de Educación (sus órganos de línea, asesoramiento y apoyo, hasta el segundo nivel organizacional, cabe precisar que no desarrollaba el nivel de las unidades que estaban contenidas en las direcciones de DRE), y como unidades desconcentradas incorporó a las Unidades de Gestión Educativa Local y las Oficinas de Operaciones, sobre las cuales no se realizó mayor desarrollo organizacional, haciendo la advertencia en la aprobación de los ROF del GR que los instrumentos de gestión que se hubiesen aprobado con anterioridad para estos últimos continuaban vigentes en tanto estos sigan con la ruta de reestructuración de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza Regional que declaró en proceso de Modernización la región¹¹, como se señala a continuación:

Declárese en reorganización interna los órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales Sectoriales y facúltese al Despacho del Gobernador Regional a efectuar las acciones administrativas que se requiera a fin de que las mismas adecúen a las disposiciones del presente Reglamento el desempeño de sus funciones y facultades relacionadas a la prestación de servicios sectoriales en el ámbito territorial correspondiente a dichos órganos desconcentrados. En el caso de contar con ellos, estos órganos desconcentrados mantendrán vigentes en lo que resulte aplicable, sus propios Reglamento de Organización y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal y Presupuesto Nominativo de Personal, en tanto se implemente su proceso de reorganización interna en el marco del proceso de rediseño institucional del Gobierno Regional de San Martín establecido mediante Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR (Ordenanza Regional N° 020 -2015-GRSM/CR, décima disposición complementaria).

Bajo esta consideración las Unidades de Gestión Educativa Local conservaban la estructura organizacional y organización interna en términos de personal, de acuerdo al ROF y CAP de las DRE y UGEL¹² que había sido aprobado en el año

¹⁰ Decreto Supremo N° 043-2006-PCM que aprueba los “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, que fue derogado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, indicaba que solo se podía desarrollar un el tercer nivel organizacional en el ROF, considerando que este último nivel es de carácter excepcional, solo si se encontraba debidamente justificado. A pesar de ello el ROF del Gobierno Regional de San Martín ha contempla el día de hoy seis niveles organizacionales (Ulloa Meza, 2018, págs. 95-96).

¹¹ Ordenanza Regional N° 035-2007-GRSM/CR, que declaró en proceso de Modernización la Gestión del Gobierno Regional de San Martín.

¹² Decreto Supremo N° 015-2002-ED que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y UGEL y la Resolución Suprema N° 204-2002-ED que aprueba la organización

2002, cuando estas eran aún parte de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), valga decir eran administrados por el Ministerio de Educación.

Esta desactualización y desarticulación a nivel organizativo ha sido una constante en la gestión de las Direcciones Regionales y sus órganos desconcentrados, en el caso de Educación de la DRE y UGEL, por ello el Gobierno Regional previó que estos pudieran desarrollar Manuales de Operaciones (MOP)¹³ para precisar las responsabilidades de sus órganos y unidades orgánicas.

En el marco del presente Reglamento, las Direcciones Regionales y Órganos Desconcentrados deberán desarrollar Manuales de Operaciones (MOP) para precisar la distribución de responsabilidades entre unidades funcionales, especializadas u otras, a efecto de facilitar su mejor cumplimiento. Estos Manuales de Operaciones (MOP) serán aprobados por resolución del respectivo Director Regional y/o Gerente, previa conformidad de la Sub Gerencia de Desarrollo Institucional (Ordenanza Regional N° 021 -2017-GRSM/CR, primera disposición complementaria).

Bajo esta premisa y a razón de factores asociados a la gestión de las IGED producto de la implementación de la nueva organización (incorporación de la Dirección y Oficina de Operaciones) es que la DRE tras varios impulsos de actualización de la estructura orgánica y funciones de las IGED, aprueba el Manual de Operaciones – MOP¹⁴ de la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, el cual se reconocía como un “documento

interna y CAP de diversas Direcciones Regionales de Educación y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa.

¹³ Antes, en el 2015, el Gobierno Regional, también en el marco de la actualización y aprobación de un nuevo ROF señaló que “(...) las Direcciones Regionales deberán desarrollar manuales internos de asignación de funciones para precisar la distribución de responsabilidades entre unidades funcionales, especializadas u otras, a efecto de facilitar su mejor cumplimiento. Estos manuales internos de asignación de funciones serán aprobados por resolución del respectivo Director Regional previa conformidad de la Sub Gerencia de Desarrollo Institucional” (Ordenanza Regional N° 020 -2015-GRSM/CR, décima disposición complementaria); en ese sentido se les autorizaba la aprobación de “Manuales Internos para la asignación de funciones”, documento de gestión que resultaba nuevo para la administración del Estado en general y no tenía reconocimiento formal de parte de las instituciones.

¹⁴ Resolución Directoral Regional N° 0633-2017-GRSM/DRE, que aprueba Manual de Operaciones – MOP de la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local.

de gestión de carácter técnico y normativo que establece la estructura orgánica y funciones de los órganos y unidades funcionales que conforman la DRE” (R.D.R. N° 0633-2017-GRSM/DRE, artículo 1).

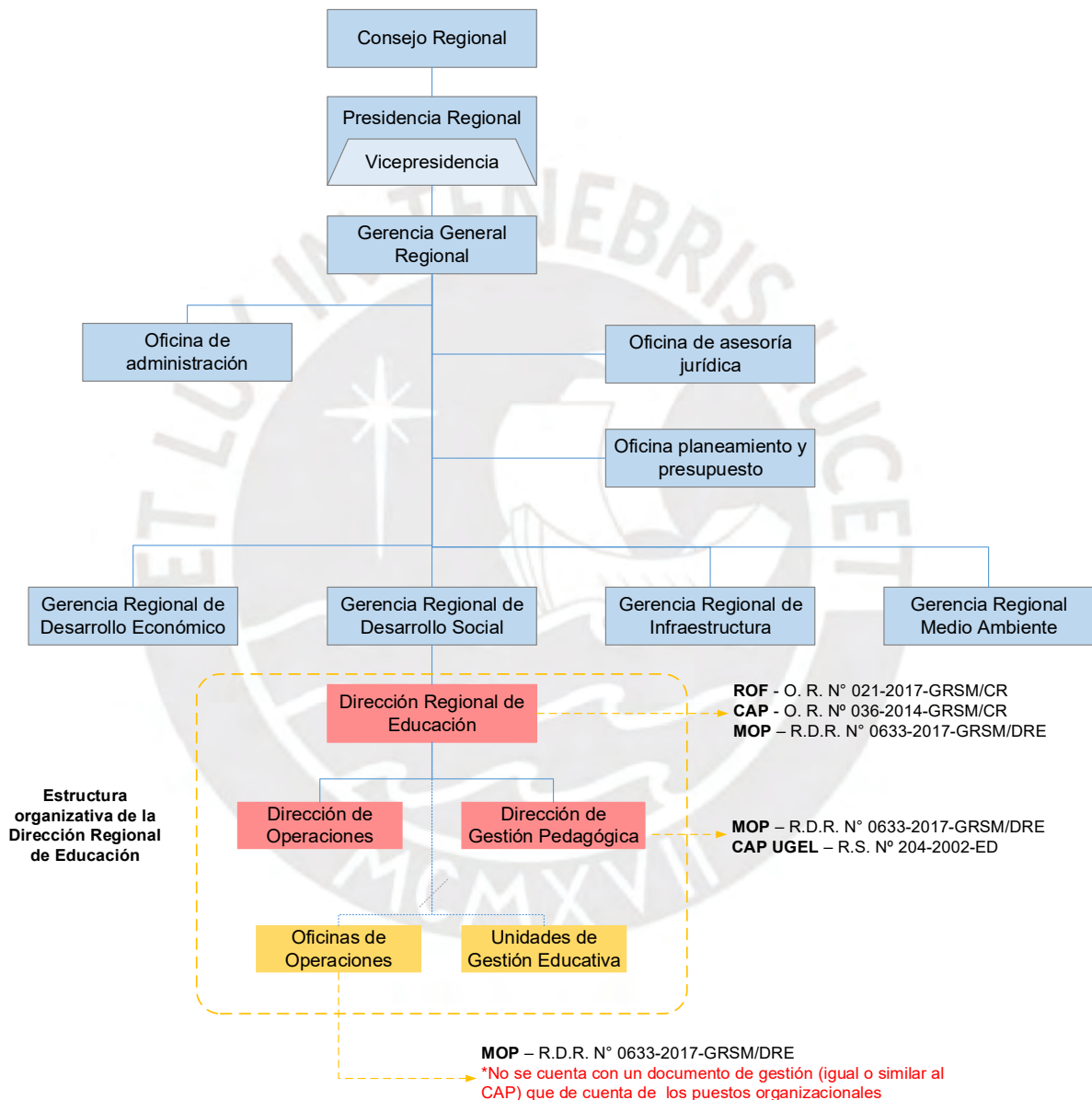
La estructura orgánica que aprobó la región significaba una reforma innovadora a nivel nacional, dado que incorporaba a la Dirección u Oficina de Operaciones como órganos de línea de las Instancias de Gestión Educativa (DRE y UGEL), encargada básicamente de la coordinación, seguimiento y supervisión de la gestión presupuestal mientras que la Dirección de Gestión Pedagógica en el caso de la DRE y la UGEL quedaban encargadas absolutamente de la labor pedagógica. Además que se incorporaba en enfoque y la gestión por procesos para romper con la lógica funcional con la que operaban (Ulloa Meza, 2018, pág. 101).

En consecuencia, actualmente el sector educación de la región San Martín se cuenta con un ordenamiento estructural (institucional) que responde a varios instrumentos de gestión que coexisten en paralelo y de forma complementaría, que sin embargo en algunos casos no están del todo reglamentados, como se detalla a continuación:

- i) **La Dirección Regional de Educación**, tiene vigente el ROF del Gobierno Regional (2017), el CAP del GR (2015) y el MOP (2017), siendo este último el instrumento que desarrolla las funciones a nivel de las unidades organizativas que no se detalla en el ROF del GR.
- ii) **Las Unidades de Gestión Educativa Local**, tiene vigente el MOP (2017) y el CAP (2002), siendo este último aprobado de forma estándar a nivel nacional por el Ministerio de Educación antes de la transferencia de funciones a los GR y que actualmente no refleja la estructura organizacional de las UGEL en San Martín (cabe preciar que en el grueso de regiones es vigente y valido por cuanto no se ha modificado su estructura orgánica de las UGEL).
- iii) **La Dirección y Oficinas de Operaciones**, solo cuentan el MOP (2017), no se cuenta con un documento de gestión que dé cuenta de los puestos

organizacionales, dado que el CAP del GR desarrolla solo la Dirección de Operaciones correspondiente a la DRE y el CAP de las UGEL se realizó considerando la estructura organizacional de las UGEL del año 2002.

Gráfico 10: Estructura orgánica formal actual del Gobierno Regional de San Martín (Sector educación)



Elaboración propia.

La implementación rediseño organizacional de la DRE y las UGEL han desencadenado una serie de situaciones en la gestión propia del servicio educativo:

- i) Se evidenciaron problemas de **tipo funcional y jerárquico**, el diseño del modelo organizacional de se ha implementado en las UGEL ha evidenciado inconvenientes en su implementación, debido a que organizacionalmente la Oficina de Operaciones que maneja los procesos operativos de la UGEL se encuentra al mismo nivel organizacional que la UGEL, entendiéndose como que es un órgano autónomo respecto de la UGEL y que responde a la autoridad (depende) de la DRE (específicamente de la Dirección de Operaciones de la DRE). Este hecho fue interpretado de esa manera por los funcionarios que ocuparon los cargos de la Oficina de Operaciones en algunas UGEL (sobre todo en Tocache, Rioja y Bellavista), permitiéndose actuar con discreción y autonomía respecto de la autoridad del Director de las UGEL y con ello supeditando las labores pedagógicas a su manejo presupuestal o administrativo (contrataciones y adquisiciones).

Se han recogido información de casos en los que el Director de la UGEL no podía utilizar la camioneta de la UGEL por que el Jefe de Operaciones no lo autorizaba, o que los equipos pedagógicos solicitaban materiales para las labores de acompañamiento como plumones y papelotes; y las áreas administrativas (dependientes de la Jefatura de Operaciones) adquirían y entregaban otros materiales diferentes a lo solicitado, en este caso tizas.

- ii) Se evidenciaron problemas relacionados a los **equipos pedagógicos de la DRE y las UGEL**, con reestructuración organizacional y con ello la separación de los órganos vinculados a las actividades y procesos misionales de los operativos, también se reacomodaron los equipos, considerando su perfil (la labor que desempeñaban y sus habilidades). Es así que se evidencio que los equipos pedagógicos contaban con mucho menos personal que los equipos administrativos y que se necesitaba dotar de mayores recursos humanos. Por otro lado, también se observó que los

equipos pedagógicos y administrativos tenían debilidades en algunas actividades vinculadas a su labor, por ello también se consideró necesario capacitarlos, considerando además el enfoque pedagógico que la región tenía.

- iii) Se evidenciaron problemas relacionados a la **gestión y representación de la DRE y UGEL**, debido a que la Ley General de Educación (y otros dispositivos normativos) reconocen a que el sistema educativo a nivel de la gestión regional está compuesto por la DRE¹⁵ y las UGEL, en ese sentido la reforma organizacional implementada por la región San Martín resulta una nueva experiencia en la medida en la que ha habido un cambio que ha impactado en la creación de nuevos órganos y en las funciones que están desarrollando, sobre todo en el caso de las UGEL y las Oficinas de Operaciones.

Es así que, por ejemplo, instituciones como el Poder Judicial o Ministerio de Justicia no reconoce al Director o Jefe de Operaciones como interlocutor y menos representante para los casos vinculados a medidas interpuestas por los docentes, sino al Director de la DRE o la UGEL, y esta sin embargo ha sido una función que ha sido asignada al Director o Jefe de Operaciones en el ROF y MOP.

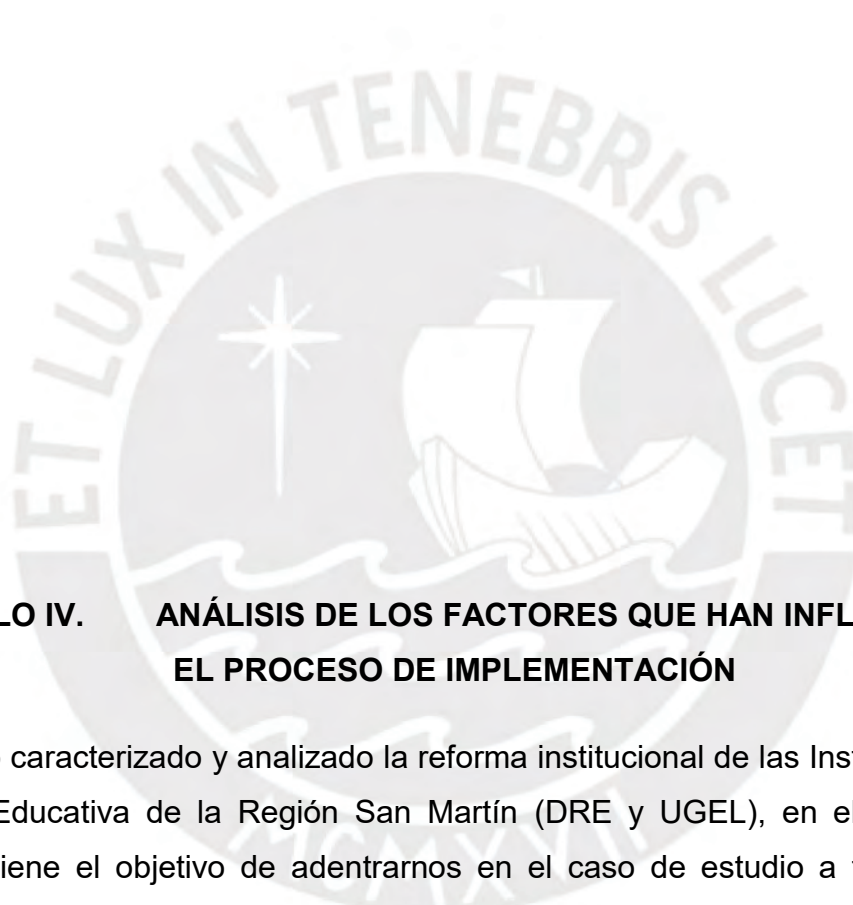
Actualmente, estos problemas en la gestión de la DRE y las UGEL se han contenido y en algunos casos superado debido a que; i) se realizó un esfuerzo por precisar las responsabilidades y competencias entre las DRE y las UGEL y a nivel interno en cada una de ellas, a través de normas de carácter nacional¹⁶ y los propios documentos de gestión (ROF y MOP), ii) ha habido un esfuerzo de parte de los Directores de la DRE en generar espacios de coordinación con las autoridades de la UGEL, así como de explicar la naturaleza de la complementariedad que debe existir entre la Dirección y Oficina de Operaciones

¹⁵ Existen regiones en las que las Direcciones Regionales han sido convertidas en Gerencias Regionales, para estos casos los dispositivos normativos del sector las consideran en la medida en la que cumplen las mismas funciones.

¹⁶ Decreto Supremo N° 009-2016-MINEDU, que modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2012-ED.

respecto a los órganos de línea, iii) el concurso de acceso a cargos Directivos de la UGEL implementado en el marco de la Ley de Reforma Magisterial también ha sido un mecanismo a través del cual se ha generado menos polarización política entre los Directivos en las UGEL. Sin embargo cabe precisar que a nivel organizacional las UGEL mantienen la misma jerarquía organizativa que las Oficinas de Operaciones, quedando pendiente la actualización del ROF del Gobierno Regional (que es el documento donde parte el problema del diseño organizacional), así como queda pendiente consecuentemente actualizar el CAP y MOP, considerando la integralidad de la organización de la DRE y las UGEL.





CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE HAN INFLUIDO EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Habiendo caracterizado y analizado la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa de la Región San Martín (DRE y UGEL), en el presente capítulo tiene el objetivo de adentrarnos en el caso de estudio a través del análisis de los factores que han influido en el proceso de implementación.

Es decir se va utilizar el modelo de análisis que se planteó en el capítulo I, referido al marco teórico, para analizar los factores que han influido positivamente o negativamente en el proceso de implementación, y responder a las interrogantes generales y específicas que han motivado la presente investigación, y consecuentemente probar nuestra hipótesis.

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental (Aguilar Villanueva L. , 1993, pág. 17).

Así, nuestro **modelo de análisis** contemplan diez factores, los cuales han sido agrupados en tres tipos (ver el gráfico N° 03): i) **Factores asociados al diseño**, referido a la evaluación del diseño de la política pública, en función de sus objetivos, características y actores participantes; ii) **Factores de contexto**, referido a aquellas condiciones legales, sociales, económicas y políticas que dan en marco para el desarrollo de la política pública; y iii) **Factores institucionales**, referido a las características de la agencia, a los recursos financieros disponibles, a la capacidad de los recursos humanos y a la comunicación interorganizativa. A continuación se desarrollará cada uno de ellos:

4.1. Factores asociados al diseño

Es común encontrar en la literatura de las políticas públicas (sobre la implementación y evaluación) que se explica la brecha que existe entre el diseño y la implementación, se señala que a pesar de que la política haya sido diseñada con la suficiente rigurosidad y que se haya considerado todos las externalidades positivas y negativas que pudieran suceder en el proceso de su ejecución e implementación, es altamente probable que aparezcan factores o situaciones adicionales que terminan impactando en el proceso de implementación del diseño original. Es por ello, que se considera que las políticas públicas tiene una perspectiva cíclica de retroalimentación constante.

Como diría Limdblom;

La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil. Ni los científicos sociales, ni los políticos ni los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas. (...) Por consiguiente, al decidir a través de una sucesión de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores serios. (Lindblom, La Ciencia de "salir del paso", 1992, págs. 219-220)

Es por eso nuestro interés de analizar los factores asociados al diseño de la política, debido a que las características y particularidades que esta allá planteado han servido de guía y sin embargo pueden haber sido ajustadas en el proceso de implementación.

A partir de este supuesto nosotros vamos a abordar tres factores: i) la característica de la política pública, ii) el diseño de la política, y iii) los actores vinculados a la política; a fin de que nos permita caracterizar de forma completa el reto (en términos de aciertos y dificultades) que ha significado su implementación.

4.1.1. Características de política pública

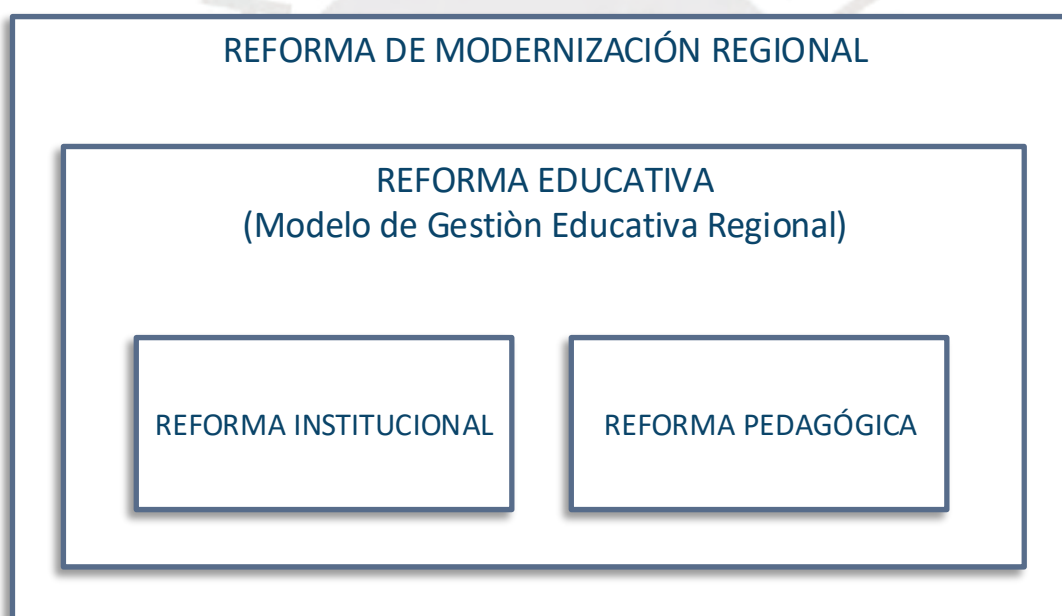
Vamos a caracterizar la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa de la Región San Martín (DRE y UGEL) a través de las dos características que Van Meter y Van Horn han propuesto, por un lado vamos a tener en cuenta la **magnitud del cambio** y por el otro **el grado de consenso que hay en torno a las metas**.

(...) la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas. Más aún, podemos afirmar que las políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores pero también

escaso consenso (Van Meter & Van Horn, El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual, 1993, pág. 116).

Así, para abordar la **magnitud del cambio**, es preciso recalcar dos consideraciones previas antes explicadas, la primera es que la reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada, que es el tema de nuestro estudio, es parte de la reforma de modernización regional, que incluye a la sede del Gobierno Regional, a sus Direcciones Regionales Sectoriales y a sus órganos desconcentrados. En segundo lugar, que a su vez sectorialmente esta reforma también es parte de una apuesta sectorial regional (en educación) que tiene como contraparte la reforma de la gestión pedagógica, tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 11: Contexto de la reforma institucional



Elaboración propia.

En ese sentido, no podríamos analizar la reforma institucional sin situarla en el contexto en el cual está involucrada, y es a razón de ello que también podemos señalar que la reforma institucional ha significado un cambio ambicioso a nivel regional en términos generales y sectorial en términos específicos. La reforma planteada por la región San Martín, es así una reforma compleja y ambiciosa, debido a que se partió de la hipótesis que la organización (en términos

estructurales) tendría un impacto directo en el servicio y más concretamente en su impacto en la ciudadanía es decir en los resultados.

De otro lado, respecto al **grado de consenso** es necesario también analizar la reforma de forma aislada situándola desde la reforma de modernización regional y desde la reforma educativa. En el primer caso, la propuesta de reforma parte del objetivo de “adecuar la organización, mejorar la articulación intersectorial e intergubernamental y sus órganos desconcentrados para responder adecuadamente a las necesidades de desarrollo de la región en el marco del proceso de descentralización” (Ocampo Ruiz, Vela Guerra, & López Cahuaza, 2014); en tanto eso, suscitó un gran interés y expectativa en la población, así como en los funcionarios del Gobierno Regional.

En el segundo caso, es preciso señalar a modo de contexto que el diseño de la reforma institucional de las IGED, que va más allá del 2007, cuando se declara en proceso de modernización la región de San Martín, sino que tiene su origen en el 2003 momento en el cual se firma el Convenio con USAID para el desarrollo del Programa Aprende – “Escuelas Activas” y que desde entonces se ha venido desarrollando acciones de orientación pedagógica, que han motivado a su vez el desarrollo de documentos de planificación estratégica como son el Proyecto Educativo Regional – PER, que incorporaron el Modelo de Gestión Educativa de la región (que principalmente desarrolla el componente pedagógico). Bajo esta situación es que la reforma institucional de la DRE y las UGEL, se consideró complementaria y necesaria y al igual que en el primer caso generó gran interés porque significaba situar las actividades pedagógicas sobre las administrativas (separar los medios del fin institucional y poner énfasis en los fines).

Este breve recorrido, nos permite aproximarnos a entender la motivación de los equipos de las IGED (DRE y UGEL) para avanzar en reformas a favor de la educación en la región, considerando además que el apoyo de los agentes cooperantes será un gran aliciente para persistir en los cambios. Asimismo de parte de las autoridades se verá también una motivación por apoyar los procesos de cambio.

Sin embargo, cabe precisar que a pesar de que los objetivos pudieron tener amplio apoyo, al interior de la organización hubo una suerte de resistencia al cambio, en tanto la reforma significaba el rediseño organizacional, que impactaría en la forma tradicional de cómo estaban acostumbrados a trabajar y el cambio implicaba rotación de personal entre una y otra área, un ejemplo que visibiliza el impacto de la reforma es el caso de la DRE y la UGEL Moyobamba, que compartían el mismo local y el equipo (recurso humano) compartían actividades, y que la reforma les significó aclarar las funciones y actividades del recurso humano teniendo que acordar la redistribución y movilidad del personal (y con ello su contratación).

Habiendo situado y dimensionado la magnitud de la reforma educativa en San Martín, podemos inferir que esta concibió en su diseño un gran cambio, y a su vez también incorporó un alto grado de consenso en los objetivos de parte de los actores decisores directamente involucrados en la reforma.

4.1.2. Diseño de la política

La reforma institucional está orientada al rediseño organizacional, el cual consistió principalmente en separar las funciones misionales o sustantivas de las funciones administrativas u operativas que desarrollasen las Direcciones Regionales sectoriales, debido a que el diagnóstico regional se había evidenciado que la gestión de estas, estaban básicamente orientadas al manejo administrativo e incluso se traducían en la que estas áreas contaban con mayores recursos humanos que aquellas que desarrollaban las funciones misionales. En otras palabras, los procesos administrativos tenían un rol más protagónico que se traducían en recursos humanos y económicos que, los procesos estratégicos y misionales.

Para ello, se propuso la creación de Direcciones y Oficinas de Operaciones, estarían encargadas de las funciones operativas (administración y presupuesto principalmente) y con ello se esperó que tanto las Direcciones Regionales Sectoriales como sus órganos desconcentrados cumplan eficientemente con la labor que les correspondía (los procesos misionales o el core business).

Se partió de la hipótesis que si se adecuaba la organización institucional diferenciando el rol misional (para fines de esta investigación el pedagógico) del administrativo, este último respondería a las necesidades o demandas que el primero tuviera, es decir el área misional podría tener una orientación exclusivamente técnica-temática, y no se detendría o desconcentraría en procesos de soporte (administración, recursos humanos, presupuesto, entre otros). En ese sentido, consecuentemente al involucrar los recursos humanos íntegramente a las actividades pedagógicas (en el caso de la DRE de supervisión y acompañamiento a las UGEL e institutos, y en el caso de la UGEL de supervisión y acompañamiento a las IIEE) tendríamos un impacto directo en los resultados e impacto del servicio.

Ahora bien, es preciso indicar que la implementación de la Dirección y Oficinas de Operaciones se realizó progresivamente en las Direcciones Regionales Sectoriales con el acompañamiento del Gobierno Regional (a través del equipo regional que se creó, el mismo que tuvo el acompañamiento de un cuerpo de asesores que la región o que la cooperación internacional contrató).

En el caso del sector educación;

“La DRE entendió que es necesario rediseñar las estructuras organizacionales de la propia DRE y de la UGEL, con el objeto de fortalecer la función pedagógica y lograr eficacia en la actividad operativa. (...) Para lograr que los especialistas en pedagogía se centren en las actividades de su competencia, se plantea que la UGEL asuma un rol que permita cubrir las necesidades de las instituciones educativas. Esto supone que las funciones administrativas sean encargadas a personal especializado que facilite los recursos necesarios para avanzar las líneas de mejora del área pedagógica, a la cual deben brindar sus servicios.”
(Gobierno Regional de San Martín, 2014, pág. 34)

En consecuencia, se dispondrá la implementación progresiva, priorizando dos provincias (Lamas y Rioja) en las cuales existía una UGEL, las que a su vez tenían la condición de ser unidades ejecutoras¹⁷, condición indispensable para la modificación organizacional, debido a que las Oficinas de Operaciones eran

¹⁷ Es decir estaban encargadas de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los recursos presupuestales que les han sido asignados, de conformidad con la normatividad vigente.

las llamadas a gestionar los procesos administrativa y presupuestal que de la reforma se desprendieran.

Así, para el caso de las DRE se planteó el siguiente cambio organizacional:

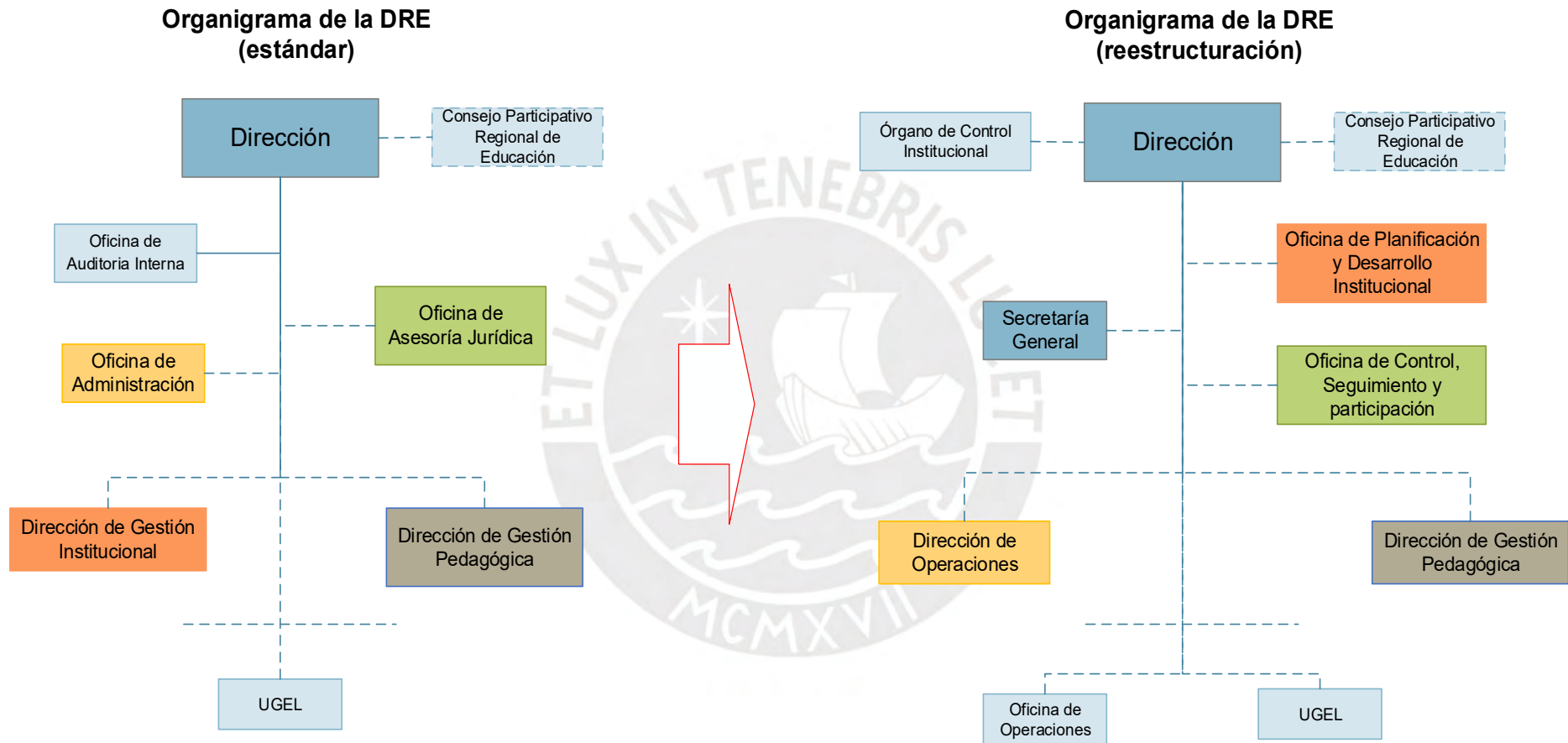
- i) **Los órganos de dirección;** se incorporó la secretaría general, la cual es responsable de la comunicación, relaciones públicas, la gestión del trámite documentario, archivo, certificados y título.
- ii) **Los órganos de asesoramiento;** se retiró la Oficina de asesoría jurídica, para incorporar a la Oficina de planificación y desarrollo institucional, la que es responsable de desarrollar, conducir y realizar el seguimiento y evaluación de los planes estratégicos, sistema de modernización, simplificación administrativa, sistema de estadística e información y de los proyectos de inversión. También se incorporó a la Oficina de control, seguimiento y participación, que es responsable de asesorar en los temas administrativos y disciplinarios y de coordinar y concertar con los actores públicos y privados.
- iii) **Órganos de apoyo;** se retiró la Oficina de administración, trasladando sus funciones a la Dirección de Operaciones que es un órgano de línea.
- iv) **Órganos de línea;** se mantuvo a la Dirección de Gestión Pedagógica, se retiró a la Dirección de gestión institucional, pasando sus funciones a la Oficina de Planificación y desarrollo institucional que pasará a ser parte de los órganos de asesoramiento. Se incorporará a la Dirección de Operaciones – Educación, que es responsable de la dirección, coordinación, seguimiento y supervisión de la gestión administrativa y presupuestal de las Oficinas de Operaciones-Educación, así como de la coordinación del soporte administrativo de la DRE.
- v) **Órganos desconcentrados;** se mantuvo a la UGEL, sin embargo se modificó su organización, dividiéndola en dos, por un lado se redujo la organización de la UGEL orientándola a labores pedagógicas e institucionales de las instituciones y programas educativos; y por el otro extrayendo las funciones presupuestales y administrativas para colocar al mismo nivel a la Oficina de Operaciones la cual asumía la titularidad de la unidad ejecutora presupuestal de las y en esa línea debía brindar apoyo a las funciones de la UGEL.

Cuadro 02: Adecuación de la estructura orgánica de la DRE

Niveles Jerárquico	Estructura estándar DRE	Estructura DRE luego de la reestructuración
Órganos de Dirección	-Dirección	- Dirección - Secretaría General
Órgano Participativo/ Consultivo	- Consejo Participativo Regional de Educación	- Consejo Participativo Regional de Educación
Órgano de Control	- Órgano de Auditoría Interna	- Órgano de Control Institucional
Órganos de asesoramiento	- Oficina de Asesoría jurídica	- Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional - Oficina de Control, Seguimiento y Participación
Órganos de apoyo	- Oficina de Administración	
Órganos de línea	- Dirección de Gestión Pedagógica - Dirección de Gestión Institucional	- Dirección de Gestión Pedagógica - Dirección de Operaciones-Educación
Órganos desconcentrados	- UGEL	- UGEL - Oficina de Operaciones

Fuente: Karen Ulloa, Tesis: Entre lo diseñado y lo implementado. La reforma educativa en la región de San Martín entre los años 2007 y 2017.

Gráfico 12: Adecuación de la estructura orgánica de la DRE



Fuente: Karen Ulloa, Tesis: Entre lo diseñado y lo implementado. La reforma educativa en la región de San Martín entre los años 2007 y 2017.

Para el caso de las UGEL también se planteó un cambio organizacional, el cual consistió en:

- i) **Los órganos de dirección;** se incorporó la secretaría general, la cual es responsable de la comunicación, relaciones públicas, gestión del trámite documentario, archivo, actas y certificados.
- ii) **Los órganos de asesoramiento;** se retiró el Área de asesoría jurídica, para incorporar a la Oficina de planificación y desarrollo institucional, la que es responsable de implementar los sistemas de planeamiento, presupuesto y modernización de la UGEL de acuerdo a los lineamientos de la DRE y en su jurisdicción, además de coordina y supervisa las acciones de control interno de los sistemas administrativos a su cargo. Adicionalmente, se incorporó a la Oficina de control, seguimiento y participación, que es responsable de realizar acciones de control y evaluación permanentes de todos los actos de gestión institucional y pedagógica, principalmente.
- iii) **Órganos de apoyo;** se retiró el Área de administración, trasladando sus funciones a la Dirección de Operaciones que es un órgano de línea.
- iv) **Órganos de línea;** se mantuvo el Área de Gestión Pedagógica, se retiró el Área de gestión institucional, pasando sus funciones a la Oficina de Planificación y desarrollo institucional que pasará a ser parte de los órganos de asesoramiento.
- v) **Órganos desconcentrados;** se cambió a los órganos desconcentrados Centros y programas educativos por Instituciones Educativas y Redes, podríamos decir que no significaba un cambio como tal sino que podríamos considerar que es parte de una precisión propio de su Modelo de Gestión Educativa Regional.

Cuadro 03: Adecuación de la estructura orgánica de la UGEL

Niveles Jerárquico	Estructura estándar UGEL	Estructura UGEL luego de la reestructuración
Órganos de Dirección	-Dirección	- Dirección - Secretaría General
Órgano Participativo/ Consultivo	- Consejo Participativo de Educación	- Consejo Participativo Local de Educación
Órgano de Control	- Área de Auditoría Interna	- Órgano de Control Institucional
Órganos de asesoramiento	- Área de Asesoría jurídica	- Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional - Oficina de Control, Seguimiento y Participación
Órganos de apoyo	- Área de Administración	
Órganos de línea	- Área de Gestión Pedagógica - Área de Gestión Institucional	- Área de Gestión Pedagógica
Órganos desconcentrados	- Centros y programas educativos	- Institución Educativa - Redes

Fuente: Karen Ulloa, Tesis: Entre lo diseñado y lo implementado. La reforma educativa en la región de San Martín entre los años 2007 y 2017.

Debido a que como hemos explicado la organización estándar de la UGEL fue dividida en dos órganos desconcentrados de la DRE, es necesario también explicar cómo se organizó la Oficina de Operaciones- Educación, la cual consistió en:

- i) **Órganos de apoyo;** se incorporó a la Unidad de Gestión Administrativa, la cual es responsable del funcionamiento de los sistemas administrativos de personal, contabilidad, tesorería, logística y patrimonio para atender de manera oportuna los requerimientos de las Unidades de Gestión Educativa Local y demás instancias de gestión educativa en su ámbito.

- ii) **Órgano de asesoramiento;** se incorporó a la Unidad de Gestión Presupuestal, la cual es responsable de conducir los procesos de programación, formulación y gestión presupuestaria correspondientes a las Unidades de Gestión Educativa Local y otras unidades de gestión educativa en su ámbito.

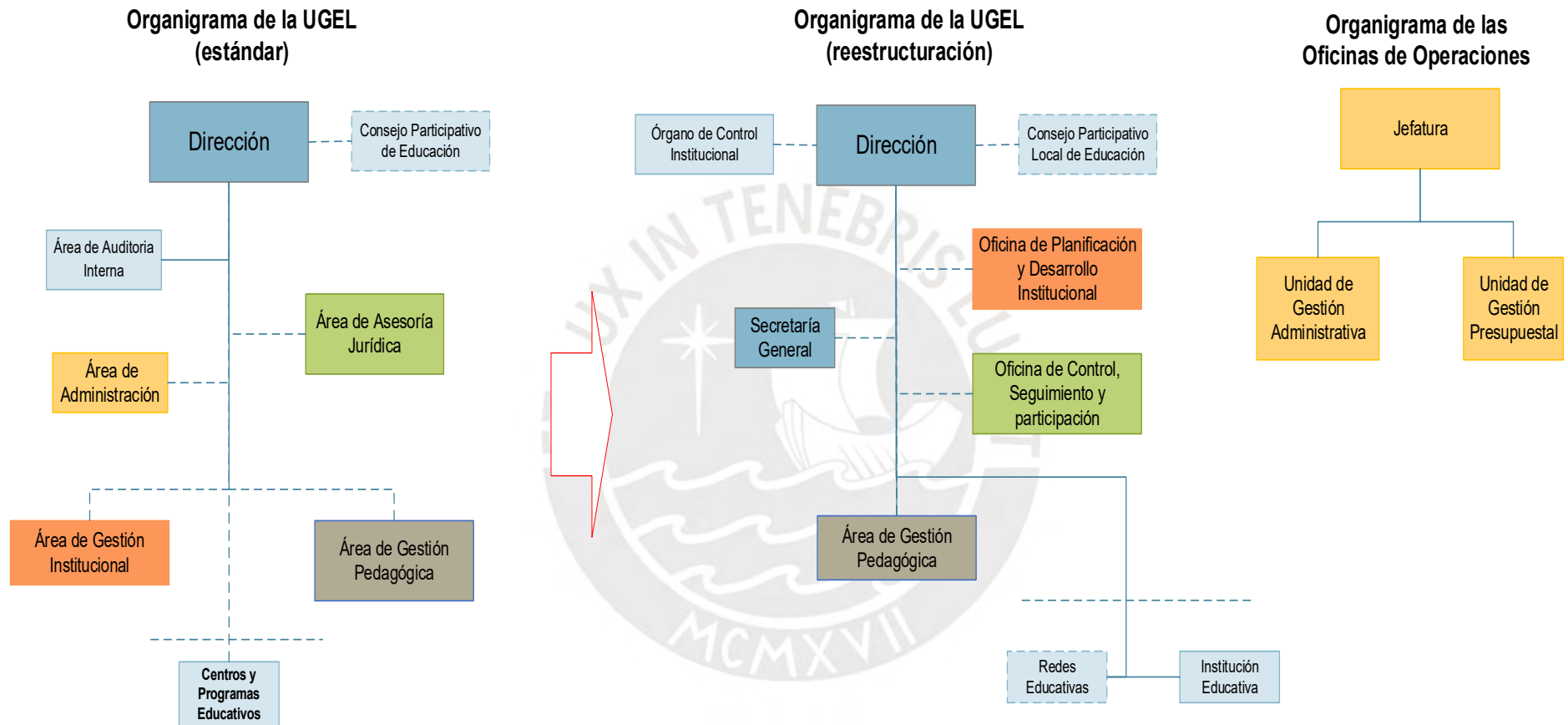
Cuadro 04: Estructura orgánica de la Oficina de Operaciones – Educación

Niveles Jerárquico	Estructura de la Oficina de Operaciones
Órganos de Dirección	
Órgano Participativo/ Consultivo	
Órgano de Control	
Órganos de asesoramiento	Unidad de Gestión Presupuestal
Órganos de apoyo	Unidad de Gestión Administrativa
Órganos de línea	
Órganos desconcentrados	

Elaboración propia, sobre la base del Manual de Operaciones de la DRE y UGEL, aprobado con la Resolución Directoral Regional N° 0633-2017-GRSM/DRE, y el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, aprobado con la Ordenanza Regional N° 021-2017-GRSM/CR.

Como se puede observar la organización de la Oficina de Operaciones era un bastante limitada, no se tiene desarrollado en los documentos de gestión (ROF y MOP), al órgano de dirección de la Oficina de Operaciones, sin embargo sí en el MOP se considera que la Oficina de Operaciones estará a cargo de un Jefe de Operaciones, el cual se señala debe ser designado por el Director Regional de Educación y depende del Director de Operaciones.

Gráfico 13: Adecuación de la Estructura Orgánica de la UGEL



Elaboración propia, sobre la base de Karen Ulloa, Tesis: Entre lo diseñado y lo implementado. La reforma educativa en la región de San Martín entre los años 2007 y 2017.

Estos cambios organizacionales han significado un reto en su implementación y operación, dado que la implementación no concluyó con que estas Instancias de Gestión Educativa Descentralizada migraran a una estructura, sino que estas estuvieran operando de acuerdo a los objetivos planteados. Es decir, el diseño de la reforma tuvo como hipótesis que el cambio organizacional (ROF) tendría un impacto directo al logro de resultados pedagógicos; sin embargo no se consideró que si bien el servicio educativo ha sido descentralizado este funciona en el marco de la normativa sectorial y nacional.

En ese sentido se observaron inconvenientes propios del rediseño organizacional de la DRE y UGEL, como han sido:

- i) La limitación administrativa de la DRE, debido a que se mantuvo como órgano de línea a la Dirección encargada de los procesos operativos (la Dirección de Operaciones) igual que la Dirección de Gestión Pedagógica, es decir ambas en el mismo nivel organizacional.

Esta situación se traduce una contradicción en el objetivo de la reforma, debido a que se persistiría en la noción (recogida en el ROF del 2002, heredado del CTAR) de que la DRE tiene entre sus funciones principales la de velar por la administración y manejo presupuestal, de la misma manera como la de desarrollar los procesos pedagógicos.

En consecuencia, se evidencia además que la reforma institucional no fue acompañada de una reflexión mayor, de cuáles deberían haber sido las funciones de la Dirección Regional de Educación en función a las Unidades de Gestión Educativa Local, en tanto la primera tiene un rol de supervisión del desarrollo de la política educativa regional (D.S. N° 0009-2016-MINEDU). Esta situación se traduce en mantener también la misma lógica (del 2002) para la Dirección Pedagógica, no haciendo diferencia de su jerarquía funcional en términos pedagógicos u administrativos respecto de las UGEL, considerando además que está a diferencia de las UGEL no administran Instituciones Educativas.

- ii) Se organizó a la Oficina de Operaciones en la misma jerarquía funcional que la UGEL, como una estructura bicéfala, que tenía dos autoridades jerárquicas cada una independiente de la otra, con una estructura orgánica propia.

En términos funcionales deberían de trabajar articuladamente y poniendo por delante la atención del servicio pedagógico (que era administrado por la UGEL) siendo la Oficina de Operación la encargada de brindar el soporte operativo en el cumplimiento de esas funciones.

Esta situación en pocos casos respondió a la lógica con la cual había sido creada, en la mayoría de casos se dio una rivalidad jerárquica entre el Jefe de Operaciones y el Director de la UGEL, subordinando las labores pedagógicas a la discrecionalidad o interés de este primero, a razón de que la Oficina de Operaciones tenía la administración presupuestal de las UGEL y podían o no atender las demandas de materiales o recursos que estos les solicitaran.

4.1.3. Actores vinculados a la política pública

La literatura de políticas públicas contempla que los actores del diseño no necesariamente serán los permanecerán en el proceso de implementación, esta situación fue clara en la reforma institucional de las IGED, debido a que los que diseñaron la política pertenecen al Gobierno Regional, a pesar de que parte del diagnóstico y diseño se allá encargado a externos, fue responsabilidad y decisión de parte de los funcionarios de optar por un tipo de modelo organizacional para toda la región, y la implementación se encargó a las Direcciones Regionales sectoriales, con un proceso de acompañamiento de los funcionarios de la sede del Gobierno Regional.

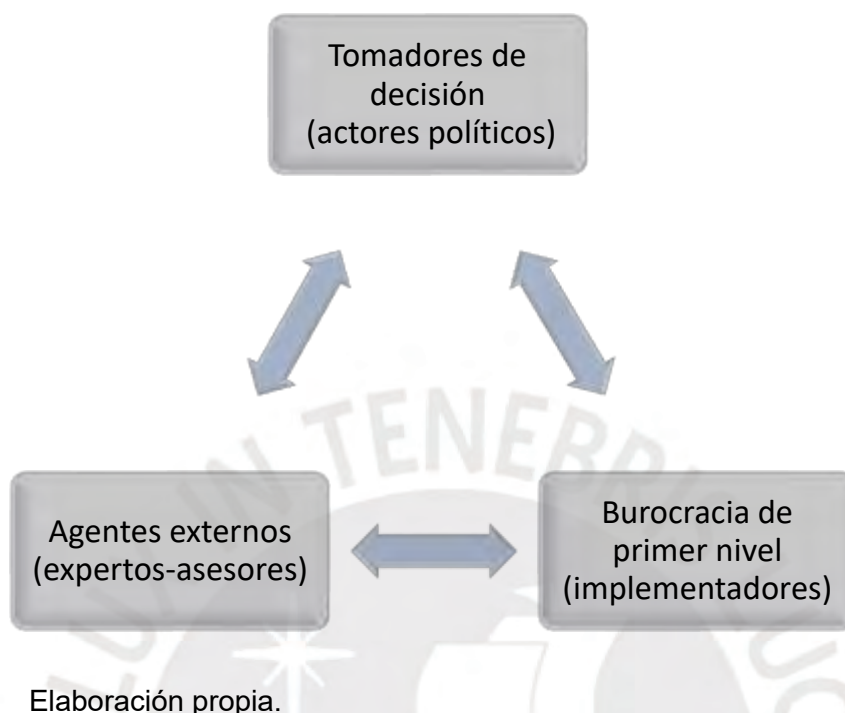
En ese sentido, se ha considerado la participación de tres tipos de actores en el proceso de diseño e implementación dela reforma institucional;

- i) Los **tomadores de decisión**, que también los identificamos como los actores políticos, debido a que la decisión de implementar el proceso de

modernización regional con determinadas características partió de una acción política que luego se tradujo en una política pública. En este grupo se encuentran los Gobernadores Regionales (considerando que desde la declaración del proceso de modernización se tienen tres Gobernadores Regionales) y los funcionarios de línea encargados del proceso de rediseño, es decir aquellos que se encargaron de la parte técnica del diseño.

- ii) La **burocracia de primer nivel**, que serán los implementadores de la política. Se ha identificado que estos a su vez son de dos tipos, por un lado están los equipos implementadores del Gobierno Regional, que tiene la responsabilidad de acompañar a los equipos de las Direcciones sectoriales en concretar el modelo organizacional en sus sedes, y también están los equipos de las UGEL que serán otro nivel de implementación, más operativo, debido a que era el Equipo de la DRE el encargado de guiar el proceso de efectivizarían en las IGED (que incluía a la DRE y a las UGEL).
- iii) Los **agentes externos**, se ha identificado que estos se vincularán a la política pública en diferentes momentos, tanto del diseño como de la implementación. Además estos actores responderán a diferentes grupos de interés, por un lado estarán los agentes cooperantes, los expertos consultores contratados por el Gobierno Regional o por la propia DRE, y por otro lado se tendrá el acompañamiento del Ministerio de Educación, el cual a comparación de estos otros tendrá un rol más de veeduría y en momentos concretos brindará asistencia técnica en temas puntuales (gestión de procesos, documentos de gestión, implementación de procesos pedagógicos, entre otros).

Gráfico 14: Actores vinculados a la política pública



En consecuencia, podemos afirmar que los tres factores asociados al diseño han sido determinantes en el proceso de implementación, debido a que en el proceso “la concepción original de cambio” (la reforma institucional de las IGED) ha mostrado limitaciones en la operación del servicio, y ha tenido que evaluarse y repensarse para realizar ajustes necesarios que permitan hacer más eficiente la labor de la DRE y UGEL.

Así, es preciso señalar que desde la Dirección Regional de Educación, en el 2015, se impulsaron procesos de modificación organizacional¹⁸, sin embargo estos fueron retrotraídos a razón de la exigencia normativa de que las modificaciones del ROF son responsabilidad del Gobierno Regional, en tanto ello, la DRE no podría modificar ni total ni parcialmente el ROF.

¹⁸ La Dirección Regional de Educación de San Martín aprobó a través de la Resolución Directoral Regional N° 2927-2015 GRSM/DRE, una nueva estructura Organizacional de la Dirección Regional de Educación de San Martín y sus Unidades de Gestión Educativa Local.

4.2. Factores de contexto

4.2.1. Imperativo legal

Se ha considerado el factor normativo, bajo el enfoque del neo institucionalismo, entendido como las reglas de juego formal e informal en una sociedad, que determinan su interacción política, social o económica (North y Salinas).

Es así que hemos organizado las normas en cuatro tipos, considerando el alcance e impacto que cada una de estas ha generado en la implementación de la reforma institucional, como se detalla a continuación.

- i) **Normas de carácter nacional**, serán aquellas emitidas en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, que brindarán el soporte para el desarrollo de las acciones de las autoridades a nivel nacional, regional y local.

Entre las principales normas nacionales que se han orientado la reforma regional están: i) Ley de Bases de la Descentralización, ii) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, iii) Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, iv) Lineamientos para la elaboración del ROF¹⁹, y v) Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades. Las dos primeras, han servido para establecer (restablecer) las competencias y funciones del Gobierno Regional de San Martín, en el sentido de hasta donde le alcanzan las competencias, la tercera norma, ha sido el instrumento que orientado la visión regional en la lógica de ofrecer servicios eficientes, de calidad y con oportunidad. La cuarta y quinta, son instrumentos que han servido de guía para que la región formalice sus acciones a través de instrumentos de gestión propios.

Cabe precisar que estas normas al ser de alcance nacional no recogen las particularidades y complejidad que a nivel regional y local se pudiesen contener, como ha sido el caso del Gobierno Regional de San Martín, que al tratar de incorporar a sus Direcciones sectoriales dentro de la

¹⁹ Derogado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

organización regional dejó fuera los órganos desconcentrados que estas contenían y al mismo tiempo incorporaba solo hasta el segundo nivel organizacional de las Direcciones sectoriales, dejando de lado a sus unidades u organización operativa interna.

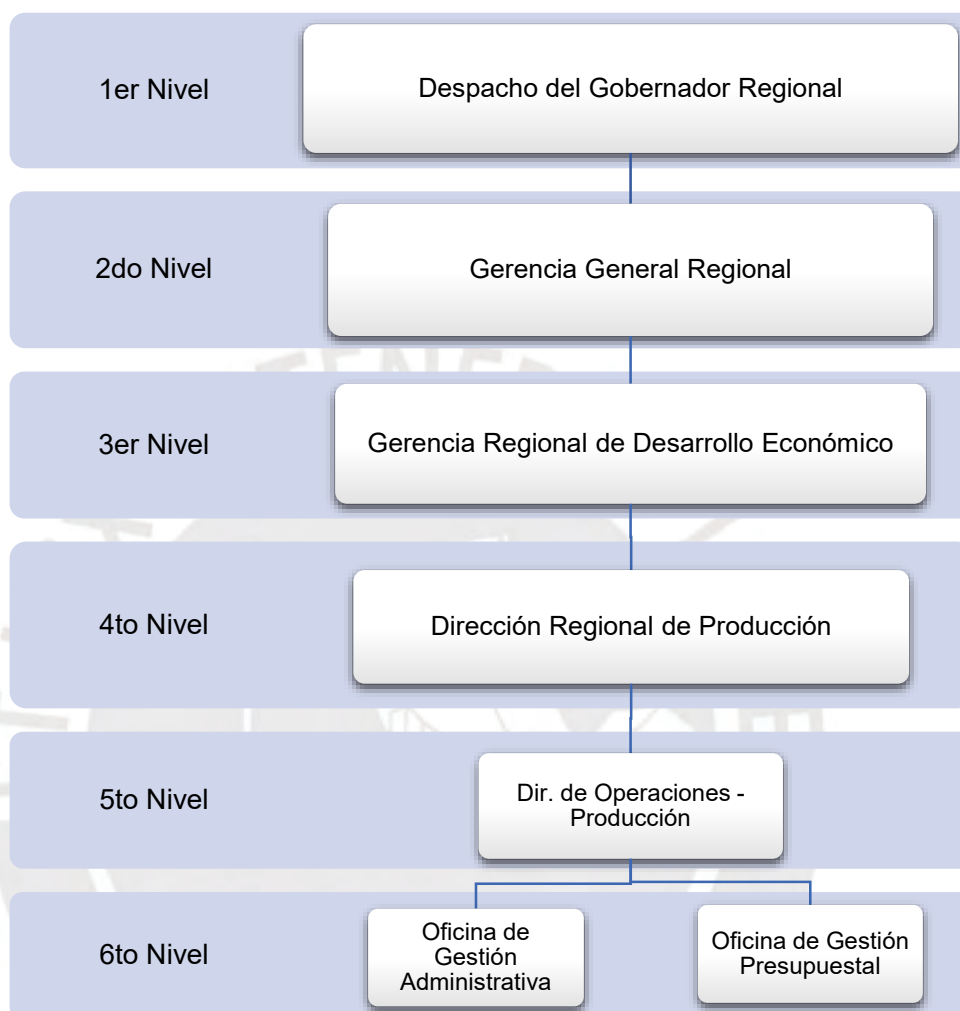
Esta situación se debió a las restricciones que se señalaba en los Lineamientos para la elaboración del ROF;

La estructura orgánica de una entidad debe guardar equilibrio entre las necesidades de jerarquización de la autoridad y de coordinación entre órganos. Para ello, los niveles organizacionales y jerárquicos de la entidad deben desarrollarse considerando los órganos que se encuentren debidamente justificados conforme al Informe Técnico Sustentatorio que elabore la Entidad y hasta el tercer nivel organizacional sólo en los casos en que esto fuere necesario (D. S. N° 043-2006-PCM, Lineamientos para la elaboración del ROF, artículo 10, literal g).

A pesar de ello es preciso indicar que en la revisión del ROF del Gobierno Regional de San Martín, se observó que este desarrolla hasta el sexto nivel organizacional, para las Direcciones de Operaciones en dos Direcciones (la Dirección Regional de Producción y la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones). Es preciso señalar que esta restricción ha sido modificada en los Lineamientos de Organización del Estado, en esta norma se señala que;

(...) las entidades evalúan el funcionamiento de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo para la identificación de riesgos. Para su análisis, las entidades pueden definir mayores niveles de desagregación de sus procesos de acuerdo a su complejidad hasta llegar a sus actividades, las cuales se describen a través de procedimientos (D.S. N° 054-2018-PCM, Lineamientos de Organización del Estado, artículo 6.2).

Gráfico 15: Niveles organizacionales y niveles jerárquicos del ROF, respecto de la DRE



Elaboración propia sobre la base del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado a través de la Ordenanza Regional N° 021-2017-GRSM/CR.

- ii) **Normas de carácter sectorial**, serán aquellas que han sido emitidas por el Ministerio de Educación, en tanto es el órgano rector del sistema educativo, y que encausaran parcialmente la reforma institucional emprendida por la región San Martín.

Entre las principales normas sectoriales que se han orientado la reforma regional están: i) Ley General de Educación, su reglamento y

modificaciones²⁰, ii) Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada, iii) Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y UGEL, y iv) La organización interna y Cuadro de Asignación de Personal de diversas DRE y sus respectivas UGEL. Las dos primeras, han servido para definir el rol del Gobierno Regional y las funciones de sus Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (DRE y UGEL), estas normas fueron necesarias para determinar sus atribuciones y relaciones de coordinación entre la DRE y UGEL a fin de dejar claro las funciones de las mismas. La tercera y cuarta, fueron emitidas en un contexto en el que no se había descentralizado aún la DRE y UGEL a los Gobiernos Regionales, en esa medida estas normas determinaban la forma organizativa y organización interna en términos de personal de las IGED. Es preciso indicar, que a pesar que esta norma data del 2002, en un contexto donde la DRE y UGEL formaba parte de la organización del MINEDU, aún la mayoría de Gobiernos Regionales mantiene aún la organización esa organización para sus IGED.

Así, ha sido esta organización tradicional de las DRE y UGEL la que el Gobierno Regional de San Martín amparado en su autonomía regional, de provisión de servicios, ha modificado.

- iii) **Normas regionales**, serán aquellas que se van a dar en el marco de la modernización de la región, en otras palabras van a determinar los objetivos, y que en muchos casos se van a concretar a través de los instrumentos de gestión como son el ROF, CAP, PAP, TUPA, entre otros. Estos dispositivos normativos además, dispondrán cuales son las acciones que en el marco de la reforma regional deben cumplir las Direcciones sectoriales.

Entre las principales normas regionales que se han orientado la reforma regional están: i) La norma que declara en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, ii) Reglamento de Organización y Funciones, y) Cuadro de Asignación de Personal;

²⁰ Específicamente el Decreto Supremo N° 009-2016-MINEDU, que modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED.

considerando en estos dos últimos todas las modificaciones por las que ha transitado desde iniciado el proceso de modernización. La primera, es el documento hito en la región, la que marca el inicio de una nueva etapa y redefine los objetivos regionales, priorizando la atención de los servicios. La segunda y tercera, son instrumentos de gestión que han formalizado la reforma regional y a que a través de sus disposiciones complementarias han seguido normando el proceso de implementación de la modernización regional, ambos a su vez han sido el documento marco para las acciones de las Direcciones sectoriales.

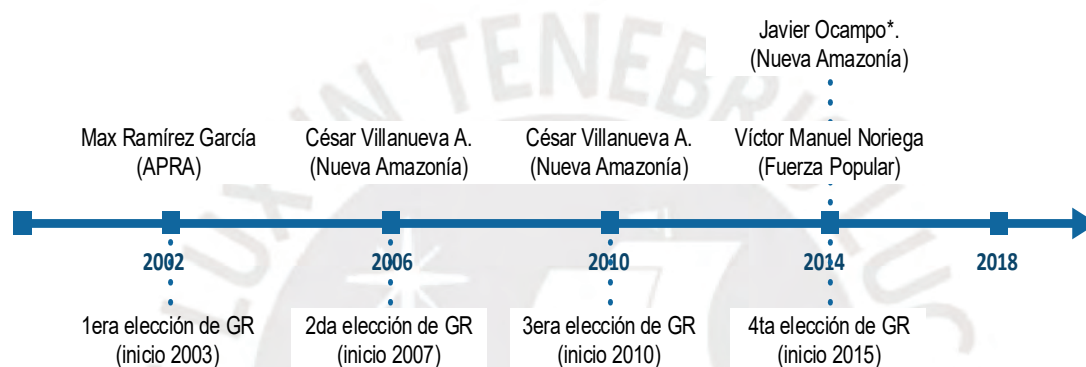
- iv) **Normas sectoriales regionales**, serán aquellas que serán emitidas por la Dirección Regional de Educación y que se emitirán en consecuencia y de forma complementaria a las disposiciones del Gobierno Regional. El objetivo de estas normas es el de brindar orientación al proceso de reforma, así como realzar la importancia del proceso y formalizar las funciones a los responsables de la implementación.

Entre las principales normas sectoriales de la región, que han dado marco a la implementación de la reforma institucional está: i) Proyecto Educativo Regional San Martín 2005 – 2021, ii) Manual de Operaciones – MOP de la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, y iii) Mapa de procesos del nivel cero y uno para la DRE y para las UGEL de San Martín. La primera, ha sido el documento orientador de las prioridades regionales en educación, es el máximo documento de planificación educativa prospectivo. El segundo y tercero, son instrumentos que han servido para determinar y clarificar las funciones y atribuciones de los órganos y unidades orgánicas de la DRE y UGEL, adicionalmente el mapa de procesos ha servido como instrumento de reflexión para los funcionarios, respecto de cuál es la razón de ser de la institución y cuáles son los servicios que brinda y en tanto eso cuales son los procesos operativos o misionales de la DRE y UGEL.

4.2.2. Condiciones políticas

Este factor está asociado al liderazgo político que han brindado soporte y viabilidad a la concreción de la reforma institucional, como observaremos el proceso de implementación ha transitado por varios momentos, los cuales responden a su vez al cambio de gobierno regional.

Gráfico 16: Línea de tiempo de los Gobernadores Regionales de San Martín



Elaboración propia.

No nos referiremos al primer gobernante en la medida, que ese periodo de gobierno estuvo marcado por el restablecimiento del nivel regional y la emisión apresurada de normas que definen sus competencias y funciones. Además políticamente significaba una recomposición del ambiente político en la región, que daba paso a actores independientes.

Así, fue durante el gobierno de César Villanueva, del 2007 al 2010²¹, que se declaró en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, y que se da el mayor avance en términos de implementación, debido a que su liderazgo permeaba hasta las Instancias de Gestión Educativa Local, en tanto ello, ese liderazgo a demás brindaba confianza al interior de las DRE y

²¹ Cesar Villanueva Arévalo fue elegido Presidente Regional en dos ocasiones, en el 2006 y en el 2010, sin embargo es en el segundo gobierno donde al ser designado Presidente del Consejo de Ministros (octubre del 2013) dejó el cargo a su vicepresidente Javier Ocampo, quien en el 2014 es reconocido oficialmente por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

UGEL. Esta situación continuó con Javier Ocampo en la medida que este era parte del Gobierno de Nueva Amazonía.

La situación en los últimos años se tornó distinta, en la medida que el actual gobernador (2015-2018) Víctor Manuel Noriega no tuvo entre sus prioridades el proceso de modernización regional, es en este periodo donde el proceso de reforma institucional de la DRE y UGEL atraviesa un periodo de estanco, el cual tuvo ligeros avances en la medida que del esclarecimiento organizacional a nivel de ROF y CAP, dependía el incremento presupuestal para las UGEL²².

Como se observó, una de las cosas que se resalta del análisis es que a pensar de los cambios políticos que pudieron existir en la región, producto de la conclusión del periodo de gobierno, es que está establecido normativamente, la política de modernización de la región, asociado al cambio organizacional (reforma institucional) no ha sido desecha, hubieron periodos en los que no se priorizó la reforma, sin embargo se dejó actuar a sus Direcciones Regionales en esta línea.

4.3. Factores institucionales

4.3.1. Características de la agenda

Este factor está asociado a las características de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada (DRE y UGEL) considerando que su “vitalidad organizacional” en términos de Van Meter y Van Horn serán determinantes para el proceso de implementación.

De nuestro trabajo de campo, hemos podido observar varias características que han sido determinantes en el proceso;

²² A través de la Resolución Viceministerial N° 071-2016-MINEDU, se aprobó Norma Técnica denominada “Norma que orienta el procedimiento para la elaboración del CAP Provisional de las DRE y UGEL, en regiones”, (la cual tuvo una posterior modificación a través de la R.V.M. N° 139-2017-MINEDU), la cual tenía el objetivo de fortalecer la capacidad operativa de los recursos humanos directos y especialistas en el área pedagógica, a través del incremento de hasta un 5% en el CAP, respecto a dicha área, y para ello determinaba una serie de condiciones que los Gobiernos Regionales y sus IGED debían cumplir.

- i) El rol (liderazgo) de los Directores(as) Regionales de Educación ha sido determinantes a la hora de conducir la implementación como para la resolución (en términos incrementales de la política pública) de los problemas que se fueron generando. Si bien, tanto la DRE como las UGEL tienen una alta rotación de sus funcionarios, la gestión de alguno de ellos al igual que de los líderes políticos, ha servido para dotar de mayor viabilidad a la implementación.

Las gestiones de la Directora Karina Ortiz y Pilar Saavedra se han situado en dos momentos distintos de la implementación de la reforma institucional, y en ese sentido ambas gestiones han destacado en la medida que han enfrentado de forma destacada un reto distinto. La primera de ellas, asumió la gestión de la DRE cuando se disponía a implementar la reforma institucional, en ese contexto fue ella la encargada de formar un equipo (comisión de modernización) que pudiera liderar la implementación no solo en la DRE sino también en las UGEL, una situación particular y que también contribuyó de forma positiva en el proceso ha sido que ella se apoyó en el liderazgo del Presidente Regional César Villanueva para dotar de mayor firmeza y confiabilidad del proceso. La segunda de ellas, Pilar Saavedra, asume el cargo en un momento en el que ya se habían puesto a andar la nueva organización en la DRE y UGEL y le tocaba corregir los problemas de gestión que esta nueva estructura había generado.

- ii) El trabajo de los comités de modernización, que tuvieron cierta especialización, legitimidad y empoderamiento para tomar decisiones en el proceso de implementación, como el de reformular las funciones y organización de las IGED que había sido aprobado en el ROF del Gobierno regional, o el de iniciar un proceso de construcción del mapa de procesos para dotar de definir de mejor manera los procesos asociados a las unidades orgánicas.

Éstos y otros empleados públicos, que comparten semejantes situaciones de trabajo, los hemos llamado 'burócratas al nivel de la calle'. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan

básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones... Muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policymakers en sus respectivas áreas de trabajo (Weatherley y Lipsky, 1977, pág. 172).

4.3.2. Comunicación interorganizativa e inducción

En términos de Van Meter y Van Horn que “frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política” (1993, pág. 121).

Bajo esta consideración, es preciso señalar la necesidad de que los actores políticos, que hemos denominado “tomadores de decisión”, luego del diseño de la política pública, establezcan los mecanismos de comunicación a los implementadores o burocracia de primer nivel.

De nuestra observación e investigación podemos decir que el Gobierno Regional brindó acompañamiento a los implementadores de la DRE (Comisión de Modernización), en ese sentido hubo un canal de coordinación directa horizontal y vertical; i) horizontal, en la medida que la DRE, a través de sus Directores Regionales de Educación lideraba la implementación y tenía sesiones de constante coordinación con sus comisionados encargados del proceso (implementadores), y ii) vertical en el sentido de las coordinaciones a nivel de Gobierno Regional con la Dirección Regional de Educación, y a su vez está con las Unidades de Gestión Educativa Local.

Además podemos indicar que la implementación partió, luego haberse emitido la disposición regional, de procesos de capacitación desconcentrada a las UGEL, las cuales fueron lideradas por la entonces Directora Regional de Educación Karina Ortiz. Estas sesiones se dio a todo el personal de las UGEL, y no solo tenían el objetivo de comunicar los cambios regionales sino que se pensaron en

el contexto de aliviar la resistencia interna y temor que pudiera generarse del cambio organizacional.

Esta dos acciones, tanto de trabajar articuladamente con los equipos implementadores como de transparentar las comunicaciones en la DRE y las UGEL, ha sido un factor que ha contribuido a menguar la resistencia al cambio y sobre establecer puentes de comunicación que acercaron a las autoridades (Directores de DRE y UGEL) a su personal, a razón también de flexibilizar la burocracia organizativa.

En el contexto de las relaciones entre organizaciones (o gobiernos) resultan de suma importancia dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. En primer lugar, las actividades de asesoría y de asistencia técnica. Frecuentemente, los funcionarios de más alto nivel pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos federales, si estructuran sus respuestas a las varias presiones políticas y si obtienen los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica una política. En segundo lugar, los superiores (o los funcionarios federales) pueden respaldarse en una gran variedad de sanciones, tanto positivas como negativas (Van Meter & Van Horn, 1993, pág. 122).

4.3.3. Recursos financieros

Los recursos financieros son un factor importante a la hora de echar a andar la política pública, como diría Sabatier y Mazmanian "se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios. El monto del financiamiento que supere ese mínimo será proporcional -hasta cierto límite de saturación- a la probabilidad de alcanzar los objetivos" (1993, pág. 339). En esa línea agrega Van Meter y Van Horn que "estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva" (1993, pág. 120).

En ese sentido, para la reforma institucional de las IGED se ha dispuesto recursos de diferentes fuentes de financiamiento, como se describen a continuación, ordenados según su importancia:

- i. **Recursos del pliego del Gobierno Regional**, el cual fue destinado para el pago de los Jefes de Operaciones de las UGEL, a razón de que, como ya se explicó antes, estos cargos no se encuentran contemplados en el CAP de las UGEL, ergo no se encuentran presupuestados, es por ello que el Gobierno Regional delegó a sus funcionarios realizar las acciones pertinentes para implementar el ROF,

DELEGAR al Gerente General Regional, Gerentes de Línea y Directores Regionales efectuar las designaciones pertinentes para la implementación de las unidades orgánicas y reasignación de personal que corresponda (O. R. N° 036-2014-GRSM/CR, Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, artículo cuarto).

- ii. **Recursos de la Dirección Regional de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local**, estos se materializaron básicamente a través de la inversión en recursos humanos dado que la implementación demandó especialización y tiempo de funcionarios para echar a andar la nueva estructura orgánica en las IGED. Como parte del proceso de implementación y para darle formalidad la DRE emitía resoluciones especificando a los a los funcionarios que serían los encargados de la de modernización de las IGED, los cuales se constituían a través de comisiones.

Es justamente ese uno de los motivos por los cuales el proceso de implementación de la reforma institucional ha quedado estancando, y es en la medida en que los equipos de modernización de la DRE y UGEL ha sido desactivado y los funcionarios han retornado a sus labores (en muchos de los casos los funcionarios que han liderado el proceso ya no se encuentran laborando en la DRE, los pocos que quedan ocupan puestos distintos).

- iii. Financiamiento de Proyectos de Inversión Pública- PIP, los cuales se diseñaron para financiar parcialmente el proceso de reforma institucional, se ha identificado dos PIP, el primero denominado "Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Sub Gerencia Regional de Educación y

Desarrollo Humano del Gobierno Regional de San Martín”, el cual se ejecutó en el 2008, por un monto de S/. 295,051.00; y el segundo denominado “Mejoramiento De Los Servicios De Gestión De La Educación De La Dirección Regional De Educación Región San Martín”, el cual hasta el momento no ha sido financiado (tiene previsto como costo del proyecto S/. 6,130,978.00) y según el banco de proyectos del MEF se encuentra en estado viable.

- iv. Recursos de parte de la cooperación internacional, como se explicó San Martín ha tenido el acompañamiento técnico y financiero de parte de varios agentes cooperantes, dentro de los cuales los dos más importantes han sido el Banco Interamericano de Desarrollo- BID (con un monto que asciende a US\$ 550 mil dólares)²³ y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, y es específicamente este último el que, según nuestra observación y entrevistas, más relevancia ha tenido y tiempo de acompañamiento (14 años).

4.3.4. Capacidad de los recursos humanos

Este factor está asociado al conocimiento y *expertis* de los responsables de la implementación, para no solo conducir el proceso de implementación sino para tomar decisiones frente a las situaciones que se presenten (externalidades positivas y negativas). Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta la disposición de los responsables a cumplir con los objetivos planteados por la política pública, en este caso con la reforma institucional de las IGED.

Los encargados de la implementación pueden hacer fracasar la ejecución de una política cuando rechazan los objetivos contenidos en ella (...) A la inversa, la aceptación amplia de normas y objetivos por parte de los responsables de la administración de la política incrementará considerablemente el potencial de una ejecución exitosa (Van Meter & Van Horn, 1993, pág. 129)

En nuestro estudio de campo, se pudo constatar que existía un amplio compromiso de parte de los implementadores (comisión de modernización) por

²³ El BID financio el Proyecto Mejoramiento de la Gestión Educativa en tres Gobiernos Regionales (Piura, San Martín y Huancavelica), a través de la transferencia presupuestal al MINEDU.

efectivizar la propuesta de reforma institucional, el cual se traducía en las horas extra de trabajo que se tomaban para la planificación de actividades, para brindar el acompañamiento y asistencia técnica, y como para involucrarse en procesos de mejora de la propuesta. Sin embargo, se detectó que a razón de su no especialización en el tema, estos dependían mucho de las orientaciones y pauta que marcaban los “expertos externos” que el Gobierno Regional, la Cooperación Internación o la propia DRE habían dispuesto para la asistencia en el proceso de implementación.

Ante ello podemos decir que a pesar de que existía buena disposición de parte del equipo implementador, este no iba en relación a las capacidades técnicas que este proceso involucraba, esta es una de las razones, sumada también al poco *expertis* de los equipos en las UGEL, por la cual el proceso de reforma institucional de San Martín no ha terminado de implementarse. A pesar de ello podemos decir que muchos de estos actores (implementadores) acumularon en el proceso un nivel considerable de conocimiento de la reforma y madures, que como se ha mencionado antes, este no ha sido capitalizado en tanto existe al interior de las IGED una alta rotación de personal.

CONCLUSIONES

- La reforma institucional de las Instancias de Gestión Educativa de la región San Martín ha significado una gran apuesta y reto a nivel regional y a su vez un referente a nivel sectorial y nacional (respecto a los sistemas administrativos), debido a que el modelo estructural planteado significaba repensar como se brindan los servicios públicos, como se organiza una institución para cumplir con sus funciones bajo una orientación de atención al ciudadano y considerando la diversidad territorial. Así, las instituciones de alcance nacional como PCM (Secretaría de Descentralización y Modernización), SERVIR, MEF, Poder Judicial, entre otros; han tomado como referencia esta reforma para reformular sus normas y cumplir con otorgar las autonomías regionales.
- La reestructuración institucional de las Instancias de Gestión Educativa de la región San Martín, es parte de una reforma más grande del Gobierno Regional, que tenía como fin modernizar la organización (funciones y dependencias de autoridad) para hacer más afectivo la provisión de bienes y servicios. No obstante, en el proceso de formalización de la reforma a través de los instrumentos de gestión (ROF, CAP y MOP) se ha generado una suerte de desfase en su actualización, coexistiendo instrumentos antiguos y nuevos, cada uno respondiendo a un modelo organizacional distinto.
- Como se pudo analizar el proceso de implementación de la reforma institucional en las Instancias de gestión Educativa Local, ha sido afectado (positiva y negativamente) por una serie de factores que pueden ser relacionados con su diseño, contexto e institucionales, así, no se puede comprender el proceso si es que no nos detenemos a ver cómo es que cada uno de ellos ha contribuido en el proceso. En ese sentido, son el factor referido a las condiciones políticas, a las características de la agencia, los recursos financieros y la capacidad de los recursos humanos los que más han afectado el proceso.
- El modelo organizacional de las IGED, se tradujo en una reforma institucional, que no respondió al diseño original sobre el cual fue planteado, desde su implementación se encontraron inconvenientes, que se tradujeron en problemas de tipo jerárquico, administrativo, y funcional, tanto para la DRE como para las UGEL.
- La reforma institucional ha sido afectada positivamente por tres tipos de actores (políticos, técnicos, y agentes externos) que participaron del

diseño e implementación. A su vez, por cuatro tipos de normas (de alcance nacional, sectorial, regional y sectorial regional) las cuales casi en todos los casos han guardado concordancia, resaltando la proactividad de los funcionarios regionales para sobre la base del marco normativo vigente ir proponiendo, teniendo en cuenta su autonomía, nuevos instrumentos de gestión.

- El liderazgo de los actores políticos y técnicos para apostar y sacar adelante la reforma institucional en la región, por más de un decenio, refleja en primer lugar que los principios sobre los cuales ha sido planteado excede los intereses políticos – personales, y en segundo lugar que no se ha realizado un proceso de evaluación integral que permita ajustar los cambios necesarios para su funcionamiento correcto (de acuerdo a los objetivos previstos).
- Los problemas que se han generado en la implementación, han sido contenidos por la capacidad de la agencia para conducir el proceso a pesar de la adversidad, así como en la comunicación interorganizativa que estableció canales fluidos de coordinación horizontal (la Dirección de la DRE y el equipo encargado de la implementación) y vertical (Coordinaciones del GR con la DRE y a su vez la DRE con las UGEL).
- La disponibilidad de recursos financieros ha sido un soporte para la continuidad de la implementación de la reforma institucional, en la medida que no solo se contó con los recursos del GR, DRE y UGEL en tanto unidades ejecutoras, sino que se contó con la participación de agentes cooperantes que han acompañado el proceso por más de un decenio, desde la colocación de responsables en la regional para la coordinación y asistencia técnica al equipo de la DRE y las UGEL.
- A pesar de que existió un diseño claro respecto a la orientación de la reforma institucional de la IGED, esta estuvo en un largo periodo de ajuste, que aún hoy no se termina de concretar, lo cual se debe a la pérdida de interés en la reforma por las autoridades políticas y sectoriales de la región.

RECOMENDACIONES

- Se plantea evaluar el avance obtenido de la reforma institucional versus los objetivos planteados originalmente, de manera que se pueda observar de manera objetiva si la reforma asociada a los procesos de modernización institucional (que se traduce en los documentos de gestión (ROF y CAP) han tenido el impacto esperado en los resultados pedagógicos de los niños y niñas de la región.
- Si bien, la presente investigación se concentra en las Instancias de Gestión Educativa, sin duda la reforma regional ha impactado a otros sectores (salud, vivienda, agricultura, entre otros), y sin duda los hallazgos expuestos servirán para hacer una evaluación conjunta de la reforma regional.
- Se propone evaluar la implementación del Modelo de Gestión Educativa de San Martín, para reajustar el diseño considerando el contexto actual (normativo y socio-económico) y relanzar el proceso con los actores involucrados en la gestión del servicio educativo, bajo el liderazgo de las autoridades políticas de la región.
- Se sugiere sistematizar la experiencia de diseño e implementación de la reforma institucional de San Martín para que permita documentar y reflexionar sobre los aciertos y desaciertos del proceso, y a su vez contribuya con las reformas que se plantean desde el Ministerio de Educación u otras regiones.
- Este trabajo plantea un modelo teórico que permita conocer los factores que influyen en el proceso de implementación de una política pública, en ese sentido se sugiere que otros estudios que consideren tomarlo como referencia tengan en cuenta las particularidades propias de la política que pretenden estudiar para su adecuación y mejor utilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En D. S. Van Meter, C. E. Van Horn, M. Rein, F. F. Rabionovitz, R. F. Elmore, P. Berman, . . . JR, *La implementación de las políticas públicas* (págs. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). La implementación de las políticas públicas. En D. S. Van Meter, C. E. Van Horn, M. Rein, F. F. Rabionovitz, R. F. Elmore, P. Berman, . . . JR. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales . (2015). *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxitos de la gestión públicos regional*. Lima.
- Ausejo Castillo, F. E. (2014). *Evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, con enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos*. Lima.
- Ballón Echegaray, E. (2008). *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*. Lima: Escuela para el desarrollo - Sistema de facilitación EED-Perú.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. . México: Centro de investigación y Docencia Económicas .
- Bernbaum, M., Herrera, J., & Schiefelbein, E. (Abril 2010). *Informe final de Evaluación. Evaluación de los programas educativos de USAID/Perú: APRENDES y CETT-Andino*.
- Bohórquez Arévalo, L. E. (2013). La organización empresarial como sistema adaptativo complejo. *Estudios Generales. Elsevier España*(29), 258-259.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones* (Octava ed.). México: McGRAW-HILL Interamericana.
- Consejo Nacional de Educación (CNE). Mesa Intersectorial de Gestión y Descentralización. (2014). *Marco de referencia común sobre gestión educativa descentralizada, territorio y enfoque territorial*. Lima.

- Cortázar Velarde, J. (Ed.). (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. New York: BID.
- Cuenca, R., Gonzáles, E., & Muñoz, F. (Edits.). (2004). *La democratización de la gestión Educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descengralización educativ*. Lima.
- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional* (Décima ed.). (G. Meza Staines, & M. Mavri Hernández, Trads.) México: Cengage Learning.
- Defensoria del Pueblo. (2009). *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales*. Lima: Informes Defensoriales - Informe N° 141.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*(68), 153-170.
- Díaz Hernández, M. A. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*. Recuperado el 24 de 04 de 2018, de <http://www.redalyc.org/html/676/67601804/>
- Dye, T. R. (2008). *Understading Public Policies*. New Jersey: Person Prentice Hall.
- García Reátegui, J. (Abril de 2015). Gestión pública y valor público. *Actualidad Gubernamental*(78), 4-6.
- Gobierno Regional de San Martín. (2007). *Proyecto Educativo Regional San Martín 2005-2021*. Moyobamba - Perú: Dirección Regional de Educación.
- Gobierno Regional de San Martín. (2012). *PER San Martín. Modelo de Gestión Educativa Regional*. San Martín. Recuperado el 16 de 04 de 2018, de www.dresanmartin.gob.pe/storage/app/media/mger-enero.pdf
- Gobierno Regional de San Martín. (2014). *Hitos de la experiencia de implementación del modelo de gestión educativa del Gobierno Regional de San Martín*. Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. Obtenido de http://prodescentralizacion.org.pe/assets/hitos_experiencia_implementacion_modelo_gestion_educativo_grsm.pdf
- Gobierno Regional de San Martín. (2015). *Reconstrucción de la estrategia del Grupo de Gestión Descentralizada – GGD San Martín*. Lima, Perú :

Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Gobierno Regional de San Martín. (31 de mayo de 2010). *Ordenanza Regional N° 011-2010-GRSM/CR*. San Martín.

Gómez Castro, L. (01 de marzo de 2008). *Creación de Valor Público: Diferentes aproximaciones, un mismo fin*. Obtenido de <http://luisgomezcastro.blogspot.pe/2008/03/reflexiones-sobre-lo-publico.html>

Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Buenas prácticas de gestión descentralizada*. Lima.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales descentralización en América Latina: un perspectiva institucional*. Washington, DC: BID.

La Contraloría General de la República. (enero de 2014). *Estudio del proceso de descentralización*. Lima, Perú.

Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, C. E. (1992). La Ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.

Manríque Linares, Á. M. (2011). *Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad*. Lima: Proyecto USAID/PERÚ/SUMA.

Manrique Linares, Á. M. (Ed.). (2013). *Cátedra Arequipa. Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectiva*. Lima: ADRUS D&L EDITORES.

Mejía Jimenez, J. (Julio-diciembre de 2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Polit*, 2(3), 141-164.

Meléndez Guerrero, C. (2003). *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002* (Serie: Sociología y Política, 37 ed., Vol. Documento de Trabajo). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.

Ministerio de Educación. (2016). *Documento de trabajo. Lineamientos "Orientaciones para la actualización de la estructura orgánica y la*

dotación de personal de las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, en Gobiernos Regionales". Lima.

Ministerio de Educación. (2017). *Plan de Transferencia 2017 del sector Educación (documento de trabajo)*. Lima.

Ministerio de Educación. Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación . (2011). *Propuesta de reestructuración de las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada* . Lima.

Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. (Octubre de 2007). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(39), 149-210. Recuperado el 2018 de abril de 24, de www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007

Molina Morte, A. I. (2015). *Tesis Doctoral. Las relaciones Intergubernamentales de Ecuador*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología .

Molina, R., & Arguedas Gourzong, C. (2015). *Sistematización de la experiencia de modernización y reforma institucional del Gobierno Regional de San Martín*. Lima: Cooperación Alemana y GIZ.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* . Barcelona: PAIDOS IBERICA .

Municipalidad Distrital de Barranquita. (2015). *Hitos de la experiencia de los logros de aprendizajes del distrito de Barranquita en la provincia de Lamas – San Martín*. Lima, Perú: Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Municipalidad Provincial de Lamas. (2016). *La experiencia del rol articulador en materia educativa de la Municipalidad Provincial de Lamas, San Martín*. Lima, Perú: Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Ocampo Ruiz, J., Vela Guerra, J. L., & López Cahuaza, R. (24 de abril de 2014). Presentación: Modernización del Gobierno Regional de San Martín 2014. San Martín: Gobierno Regional de San Martín.

Ortiz Torres, K. (26 de setiembre de 2013). Presentación: Experiencia de articulación Regional - Local en el Modelo de Gestión Educativa de San Martín. Lima: II Seminario Internacional sobre Gestión Educativa Descentralizada.

- Ortiz Torres, K. (26 de setiembre de 2013). Presentación: Implementación de la Gestión Local de la Educación en el Marco de la Gestión Educativa Regional. Lima.
- Participa Perú. (s.f.). El programa del APRA y el Shock Descentralista. Lima. Recuperado el 2018 de enero de 05, de http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/programa_apra.pdf
- Pezo Salazar, I. (2012). *La experiencia de la gobernanza local en educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011-2012. El "Plan Mancomunado" como instrumento de articulación intergubernamental*. Lima: CNE y PUCP.
- Pontificia Universidad Católica. (2015). *Perspectivas sobre la Descentralización y su futuro* . Lima.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (Mayo 2007). *Manual para elaborar el Reglamento de Organización y Funciones- ROF* .
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa SUMA USAID. (2015). *Evaluación Final de desempeño del Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación en el Perú (SUMA). Resumen Ejecutivo*. Lima.
- Revuelta Vaquero, B. (Noviembre de 2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*(16), 135-156.
- Rivas Tovar, L. A. (Julio - Diciembre de 2009). Evolución de la teoría de la organización. *Universidad & Empresa [en línea]*, 11(17), 11-32.
- Rodríguez R., C. (12 de agosto de 2013). Las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estrategia Organizacional*, 157- 167.
- Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implemetación y evaluación* . Bogota: Aurora.
- Ruano de la Fuente, J. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En CLAD, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 8-11). Lisboa, Portugal.

- Ruiz Fuentes, D., Almaguer Torres, R. M., Torres Torres, I. C., & Hernández Peña, A. M. (Enero- Marzo de 2013). La gestión por procesos, su surgimiento y aspectos teóricos. *Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba*(XIX), 1-11. Recuperado el 2018 de abril de 24, de www.redalyc.org/articulo.oa?id=181529929002
- Saavedra Paredes, P. (26 de enero de 2017). Presentación: Proceso de Construcción del DCR Región San Martín. *Seminario Internacional. Nuevo Currículo Nacional: Próximos pasos.*
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En D. S. Van Meter, C. E. Van Horn, M. Rein, F. F. Rabionovitz, R. F. Elmore, P. Berman, . . . JR, *La implementación de la política* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Scartacini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarria, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Proceso económico y social en América Latina. Informe 2006.* New York: Planeta.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la Administración.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona : Ariel.
- UGEL Tocache. (05 de agosto de 2014). *UGEL Tocache* . Obtenido de http://ugeltocache.edu.pe/webantigua/index.php?option=com_content&view=article&id=82:redisenoinstitucionalfortalecera-lacapacidadtecnicay-actitudinal-delrecursohumano-de-la-dre-san-martin-y-las-ugel&catid=13:example-category&Itemid=43
- Ulloa Meza, K. (2018). *Tesis: Entre lo diseñado y lo implementado. La reforma educativa en la región de San Martín entre los años 2007 y 2017.* Lima: Universidad Nacional de San Marcos .
- Unidad de Gestión Educativa Loal- UGEL Lamas. (2016). *La Experiencia del Servicio de Distribución de Materiales Educativos, en el marco del buen inicio del año escolar, en la Provincia de Lamas y su Incidencia en los Logros de Aprendizaje.* Lima, Perú: Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

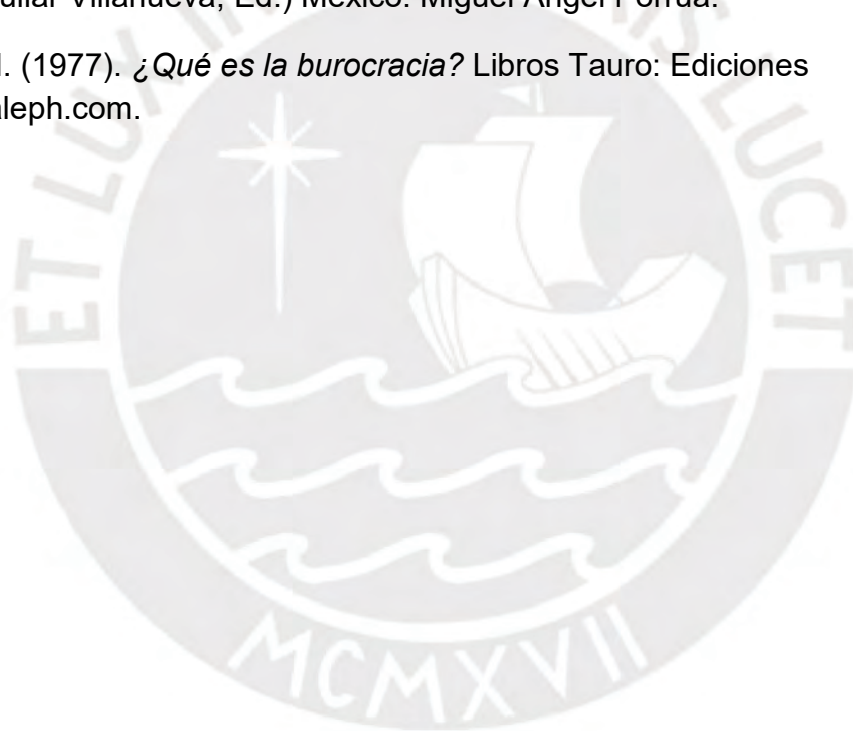
USAID. (2017). *La Descentralización al Servicio de las Personas – Aportes de USAID*. Programa ProDescentralización de USAID.

USAID PERÚ SUMA. (Marzo 2012). *Evaluación de aprendizaje de los niños y niñas del nivel primaria de la EBR en las áreas de comunicación y matemática en el distrito de Cuñumbuque, región San Martín. Informe final*.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En D. S. Van Meter, C. E. Van Horn, M. Rein, F. F. Rabionovitz, R. F. Elmore, P. Berman, . . . JR, *La implementación de las políticas* (págs. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.

Van Meter, D. S., Van Horn, C. E., Rein, M., Rabionovitz, F. F., Elmore, R. F., Berman, P., . . . JR. (1993). *La implementación de las políticas*. (L. F. Aguilar Villanueva, Ed.) México: Miguel Ángel Porrúa.

Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Libros Tauro: Ediciones elaleph.com.



MARCO NORMATIVO NACIONAL

- Ley N° 27680, Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización, 06 de marzo del 2002.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, 26 de junio de 2002.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 08 de noviembre del año 2002.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, 27 de mayo de 2003
- Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales; y su Reglamento aprobado con D. S. N° 080-2004-PCM, 16 de junio de 2004
- Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, 24 Julio de 2002.
- Ley N° 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, 8 de julio del 2004.
- Ley N° 28044, Ley General de Educación, 29 de julio 2003.
- Ley N° 28926, Ley que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales, 21 diciembre de 2004.
- Ley N° 30305, Ley que reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre la denominación y no reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los alcaldes, 10 de marzo de 2015.
- Decreto Legislativo N° 955, Descentralización Fiscal, 04 de febrero de 2004.
- Decreto Supremo N° 015-2002-ED, Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y UGEL, 12 de junio 2002.
- Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, Plan Anual de Transferencias, 16 de noviembre de 2014.
- Decreto Supremo N° 009-2005-ED, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, 29 de abril 2005

- Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, aprueba Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, 26 de julio de 2006.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de la Gestión Pública, 09 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 009-2016-MINEDU, modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por el Decreto Supremo N° 011- 2012-ED, 24 de julio 2016.
- Resoluciones Supremas N° 203-2002-ED, 204-2002-ED y 205-2002-ED, que aprueba la organización interna y CAP de diversas Direcciones Regionales de Educación y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa, 2002.
- Resolución Ministerial N° 300-2008-ED y Resolución Ministerial N° 417-2008-ED, que concluye el proceso de transferencia de funciones, 04 de julio 2008 y 11 de diciembre 2008 respectivamente.
- Resolución Ministerial N° 524-2015-MINEDU, se convoca al concurso de Acceso a cargos Directivos de las Unidades de Gestión Educativa Local y de Direcciones Regionales de Educación, 19 de noviembre de 2015 y sus modificatorias.
- Resolución Viceministerial N° 051-2016-MINEDU, aprueba los Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, 29 de abril de 2016.
- Resolución Viceministerial N° 071-2016-MINEDU, aprobó Norma Técnica denominada "Norma que orienta el procedimiento para la elaboración del CAP Provisional de las DRE y UGEL, 26 de mayo de 2016.

MARCO NORMATIVO REGIONAL

- Ordenanza Regional N° 024-2007-GRSM/CR, Oficializa y ratifica el Proyecto Educativo Regional San Martín, 23 de julio 2007.
- Ordenanza Regional N° 011-2010 –GRSM/CR, Aprueba el Modelo de Gestión Educativa Regional y el Diseño Curricular Regional, 31 mayo del 2010.
- Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR, Aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional San Martín, 14 de Diciembre del 2010.
- Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR, Aprueba Reglamento de Organización y Funciones y Cuadro para Asignación de Personal del Gobierno Regional de San Martín, 04 de marzo del 2013
- Ordenanza Regional N° 036-2014-GRSM/CR, Aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional San Martín, 22 de diciembre de 2014.
- Ordenanza Regional N° 020-2015-GRSM/CR, Aprueba la modificación del Cuadro de Asignación de Personal- CAP provisional del Gobierno Regional San Martín, 16 de diciembre de 2015.
- Ordenanza Regional N° 011-2016-GRSM/CR, señala que las Direcciones Regionales deberán desarrollar Manuales de Operaciones (MOP), 29 de diciembre del 2016.
- Ordenanza Regional N° 021-2017-GRSM/CR, Aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional San Martín, 13 de octubre de 2017.
- Resolución Regional Directoral N° 0511-2006-DRESM, Aprueba el Proyecto Educativo Regional San Martín 2005 – 2021, 8 de marzo 2006

- Resolución Directoral Regional N° 1531-2014-GRSM/DRESM, aprueba el Mapa de procesos del nivel cero y uno para la DRE y para las UGEL de San Martín, 12 de junio 2014.
- Resolución Directoral Regional N° 2927-2015 GRSM/DRE, aprueba la estructura Organizacional de la Dirección Regional de Educación de San Martín y sus Unidades de Gestión Educativa Local, del 28 de diciembre 2015.
- Resolución Directoral Regional N° 0633-2017-GRSM/DRE, Aprueba el Manual de Operaciones – MOP, de la Dirección Regional de Educación San Martín y las Unidades de Gestión Educativa Local, 06 de junio de 2017.

