

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Formación de coaliciones promotoras en políticas educativas: los casos de  
Ayacucho y Junín (2011-2016)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTORA**

Katherine Stephanie Flores De La Torre

**ASESORA**

María Rosa Alayza Mujica

## ÍNDICE

RESUMEN .....	
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	1
1.1 Estado de la Cuestión.....	1
1.1.1 Descentralización Educativa: ¿Qué se avanzó? .....	1
1.1.2 ¿Qué dicen las regiones de la descentralización?.....	4
1.1.3 Regiones y participación .....	6
1.2. Marco Teórico .....	8
1.2.1 Coalición Promotora .....	8
1.2.2 Actores sociales y estatales .....	11
CAPÍTULO 2: ¿CÓMO VAMOS CON NUESTRAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS DE LA EDUCACIÓN?.....	13
CAPÍTULO 3: COALICIÓN PROMOTORA DE EDUCACIÓN EN AYACUCHO.....	20
3.1 Situación previa en Ayacucho: ¿cuán fuerte o débil fue el cambio? .....	20
3.2 Estructura del Sistema de creencias de la coalición promotora de Ayacucho .....	22
3.3 Actores de la coalición promotora de Ayacucho: ¿la unión hace la fuerza? .....	24
3.4 Estrategias y acciones: ¿Cómo nos organizamos? .....	43
CAPÍTULO 4: COALICIÓN PROMOTORA DE EDUCACIÓN EN CONSTRUCCIÓN EN JUNÍN.....	55
4.1 ¿Existe una Coalición en construcción educativa de Junín? .....	57
4.2 Actores de la coalición promotora en construcción de Junín: ¿relación jerárquica? .....	59
CAPÍTULO 5: “Actuar fuera de la caja”, cambios en la gestión educativa Ayacucho y Junín.....	72
CONCLUSIONES .....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	85
Anexo 1 .....	87
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	87

## RESUMEN

Después de dieciséis años de la descentralización educativa no se ven grandes avances. Se mantienen debilidades en la gestión descentralizadora del Minedu que se evidencian en una falta de conocimiento de las realidades regionales y locales, así como la ausencia de mecanismos apropiados que inciden a nivel subnacional. Sin embargo, algunas regiones, como Ayacucho y Junín encontraron la oportunidad de adaptar políticas educativas nacionales, canalizando la demanda y energías de instituciones y grupos de la sociedad civil en el cambio educativo.

La presente tesis está utilizando el enfoque de las Coaliciones Promotoras (Sabatier & Weible, 2007; Bentancur, 2016) busca comprender cuáles fueron los cambios en la gestión educativa en los departamentos de Ayacucho y Junín entre el 2011 y 2016. Mediante el uso de una metodología cualitativa- revisión de fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas (alrededor de 17), se sostiene que la presencia de una coalición promotora fuerte en Ayacucho y una en formación en Junín, ha generado en cada región una dinámica de cambio en la gestión educativa regional y local, basada en la formación de Coaliciones con un discurso compartido por actores estatales y no estatales sobre el papel crítico de la educación para lograr un desarrollo social que promueva igualdad y diversidad.

Si bien en la partida constata de ciertas similitudes en el contexto, estas regiones poseen estrategias y/o formas de actuación diferentes y propias. En Ayacucho, se identifica la formación de una coalición promotora fuerte que comparte ideas entre diferentes actores (DREA, 11 UGEL, Copare, AARLE, MCLCP, Copale, Tarea) que impulsan el cambio mediante la difusión y conocimiento de las políticas a través de planes y compromisos concertados. La coalición Ayacuchana muestra iniciativa propia e incluye en el mismo plano actores estatales de la educación como de grupos de la sociedad, lo que le permite una gran incidencia en la sociedad. En cambio, en Junín la estrategia se centra una mirada institucional que bajo la iniciativa del director de Educación y desarrollo social regional canalizó las instancias intermediarias (DREJ-UGELS-localidades) desde el 2011. Pero debido a la intervención tardía y ausencia de espacios de concertación de Copare, así como el bajo interés mostrado por otros grupos de la sociedad civil, se considera que la coalición de Junín está en construcción.

Palabras clave: Coalición Promotora, Educación, Descentralización educativa, Gestión educativa

## AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Cecilia, por el símbolo de esfuerzo y perseverancia que ha transmitido durante todas mis etapas de vida acompañado de su cariño y amor hacia mi persona, por nunca haberse rendido en este camino de caídas emocionales y personales, pero, que, a su vez, nos dio el paso a seguir creciendo de la mano. Asimismo, a mi abuelo, Oswaldo, por ser el bastón que nunca me soltó y que me dio los ánimos para seguir recorriendo este proceso lleno de sentimientos encontrados y aprendizajes personales como profesionales. Y a mi abuela materna, Gotilda, quien me cuida desde el cielo.

A mis padrinos, Carmen y Roger, y mis primas, Nicole y Ariana, por su apoyo incondicional en todo este recorrido y por siempre abrirme las puertas de su casa para compartir momentos y darme ánimos.

A Rosa Alayza, mi asesora, por sus consejos, su preocupación y su tiempo para escuchar y aclarar mis dudas, por demostrarme mis errores y debilidades para mejorar el trabajo. Asimismo, en especial, por hablar temas más allá de mi tesis, que de por sí fue un espacio de confianza y seguridad para comentar todo lo que sentía y pensaba.

A mis entrevistados de Ayacucho y Junín- profesores, gerentes de DRE y UGEL y sociedad civil- por su tiempo y amabilidad para contarme sus expectativas y percepciones sobre la realidad educativa de su región.

Y a mis amigos y amigas, quienes me escucharon y dieron ideas sueltas para aclarar mis dilemas y por los inmemorables mensajes de apoyo para el cierre de este proceso.

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo se puede explicar la orientación de la toma de decisiones en las políticas educativas de los actores en un contexto inestable de descentralización? ¿De qué forma los intereses de los actores logran unificarse o coordinarse en la implementación de políticas educativas? Estas preguntas dirigen una parte de la investigación que darán una apertura de análisis en un sistema complejo y (des) centralizado educativo peruano.

Como sabemos, el sector educativo es uno de los que vivió con más intensidad el proceso de descentralización (Cuenca, 2013, p.162); por ello, ha sido indispensable el ordenamiento de las acciones, definición de objetivos y la claridad de tareas (Cuenca, Carrillo y Puémape, 2016, p.227) para fortalecer la articulación institucional, intersectorial e interinstitucional que permita mirar el territorio como una unidad, no como compartimentos sectoriales estancos (Correa P. , 2015, p. 4). Sin embargo, hasta ahora las políticas educativas se alimentan de una fuente nacional y las regiones enfrentan serias dificultades para adaptarlas.

En la aplicación de las políticas, las regiones han buscado diversas adaptaciones que han producido una heterogeneidad de respuestas para constituir la nueva institucionalidad que demanda la descentralización. Ello se debe a que la educación forma parte de las prioridades de política pública, pues es vehículo para el desarrollo, la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades, siendo a la par un campo discutible en el que concurren una

multiplicidad de actores, cuya incidencia depende de sus recursos, racionalidades, pero a la vez de sus definiciones de cómo, en qué y hasta qué nivel se integran sus ideas que por medio de la interacción producirán resultados determinados.

La presente tesis se construye sobre la siguiente pregunta: ¿Qué cambió en la gestión educativa en los departamentos Ayacucho y Junín entre el 2011 y el 2016? La hipótesis de la tesis es que los casos de Ayacucho y Junín muestran la consolidación o construcción de una Coalición Promotora por actores estatales y no estatales que planifican y generan estrategias regionales y locales en pos del cambio educativo regional con un conocimiento previo de la situación educativa regional. Estos actores se caracterizan por compartir con diferentes niveles de intensidad ideas sobre los temas educativos que se enmarcan en valores compartidos. Algunos actores pertenecen al sector educación a nivel regional o local y otros a la sociedad sea en espacios especializados o en otros donde valoran este componente para la formación de los ciudadanos de su región y del desarrollo de la región.

En Ayacucho, se encuentra una coalición promotora con motor propio que promueve cambios en la gestión educativa a nivel regional y local, mientras en Junín la dirección regional (DRE) aplica a nivel regional y local los programas, proyectos o planteamientos de Minedu. La existencia de la coalición promotora ayacuchana evidencia que se ha activado la participación de actores estatales y no estatales, regionales y locales. Sin embargo, lo que articula a los actores y sus estrategias en la coalición ayacuchana es compartir ideas y propuestas por la búsqueda de cambio en la educación.

El estudio se inició enfocando en las variables de intergubernamentalidad y participación de actores estatales y no estatales; sin embargo, los hallazgos de este estudio nos llevaron a utilizar el enfoque de las Coaliciones Promotoras dado que permite describir mejor los procesos de gestión en el sector educativo que se impulsan en ambas regiones a nivel local y regional que buscan introducir cambios que mejoren la educación. Así utilizando el enfoque de las coaliciones promotoras, basadas en ideas y creencias, se responde a la pregunta que orienta la investigación, mediante la descripción de los actores estatales y no estatales y cómo se activan a múltiples niveles de cambios en la gestión de la política educativa.

En especial, cuando las ideas y la interacción de los discursos son variables centrales para explicar tanto el cambio como la continuidad en las políticas públicas y tienden a redirigir sus acciones dentro de las instituciones estatales (Bentancur N. , 2012, p. 74). Este enfoque tiene la ventaja de integrar las variables enunciadas en un mismo cuerpo y, además, aporta la novedad de valorar los consensos en las ideas sobre los cambios en la educación mediante el enfoque de las coaliciones promotoras orientadas a proponer y ejecutar cambios en las políticas públicas. Más aún, cuando la Ciencia Política en particular- y para las Ciencias Sociales en general- el enfoque sustantivo no se agota en la toma de decisiones, si no que comprende todo tipo de discurso de las políticas públicas, incluyendo las transformaciones sobre el entorno social que ellas puedan generar (Bentancur & Mancebo, 2012, p. 2). En particular, el campo de las políticas educativas es una esfera determinada por los

diagnósticos, las concepciones y conocimiento especializados disponibles en un lugar y momentos determinados (Bentacur, 2012, p. 73).

En este sentido, el enfoque de las coaliciones promotoras, poco utilizado hasta ahora en América Latina y Perú, nos entrega un instrumental que deja ver la riqueza de los procesos de actores en la región en la medida que los unifica tanto a nivel de los niveles (local y regional) como de los procesos (intergubernamentalidad y participación) que impulsa cambios en la política del sector educativo, mediante reformulaciones de la gestión educativa descentralizada. Hasta el momento, se conoce 3 tesis de la especialidad en Ciencia Política enfocadas en coalición promotoras en la Ciencias Políticas (Mónica Hawakaya, Walter Moscoso, Gianfranco Silva). Este enfoque permite recoger el valor que la educación todavía tiene para muchas regiones, es decir, representa un tipo de política pública que, pese a todas sus limitaciones, sigue representando para la promesa de un cambio en la situación de desarrollo, pobreza y discriminación de sociedades locales.

La estructura del texto se organiza en 5 secciones. La primera sección trata de reconocer el vacío del estado de la cuestión sobre la descentralización educativa en el Perú que se pretende abordar en este trabajo, así como el marco teórico de las coaliciones promotoras. Con el planteamiento de las coaliciones, la tesis se desarrollará a través de los siguientes indicadores: i) ¿Cómo los actores se identifican y consolidan?, ii) ¿Qué ideas o valores se expresan sobre el sector educativo, iii) ¿Cómo los actores implementan las políticas? y iv) ¿Cómo ven el cambio o qué cambios se presentaron? Estas preguntas ayudarán

a entender la dinámica de las regiones (Ayacucho y Junín) en el sector educativo. Finalmente, se expondrán las conclusiones de los dos casos de estudio.

De este planteamiento, se generan cuestiones controversiales sobre la mirada de las regiones a la educación, las estrategias de construcción para la implementación de las políticas educativas, las diferentes concepciones sobre la realidad educativa y el rol del Estado y la sociedad en las decisiones. Reconociendo que i) la configuración actual de las políticas educativas visibiliza ciertas dificultades pronunciadas para el impulso de los cambios a llevar que son solicitadas desde heterogéneas percepciones de los actores y ii) la interacción de diversos actores e instituciones generan nuevas modalidades de conducción del sector educativo al tener ideas propias que logran unificarse para la elaboración e implementación de las políticas según su contexto.

En esta investigación, hay indicios a considerar para mejorar la gestión descentralización de Educación, especialmente en regiones con una alta demanda de cambio con características ricas de cultura, geografía esparcida, más rural que urbano. Preguntándonos, ¿De qué forma estos espacios lograrían unificarse si no fuese por las ideas?

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1.1 Estado de la Cuestión

#### 1.1.1 Descentralización Educativa: ¿Qué se avanzó?

Educación es uno de los sectores que ha presentado diversas iniciativas desde la mirada de la descentralización del Estado en el Perú. Sin embargo, este proceso ha estado cuestionado por múltiples situaciones.

Los diagnósticos elaborados han enfatizado la existencia de problemas en el diseño institucional de la reforma descentralizadora. Se manifiestan que existen duplicidades, vacíos, contradicciones entre las funciones que ejerce el Ministerio de Educación y las que ejercen los gobiernos regionales y locales – así como las respectivas instancias de gestión educativa (Alcázar & Valdivia, 2011, p.10). La entidad rectora se enfocó en desconcentración de funciones administrativas, antes que la búsqueda de una mayor equidad y calidad de la educación en el país (Molina, 2010; Díaz, 2008), además que no ha habido una estrategia de generación normativa coordinada que tome en cuenta las diferentes instancias del sistema educativo (Díaz, 2008).

De esta forma, se produjo una transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales sin los recursos necesarios y sin que estos contaran con las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios (Contraloría General de la República, 2014, p.12). Para Vargas (2016),

el logro de la descentralización sería mediante una articulación y coordinación de las instancias encargadas del sector educativo, siendo considerada aún un proceso en construcción, porque la implementación efectiva de las políticas y mecanismos aún son un desafío, ya que Minedu se centra en el diseño, focalización y gestión directa de nuevas estrategias (Ríos, 2016, p.4; Moya, 2012, p.4). Un caso concreto a dicha situación son los modelos de gestión que ha estado sujeto a la improvisación y la falta de continuidad de programas y/o proyectos por la falta de coordinación e involucramiento de los gobiernos regionales y locales en el diseño de los programas (Díaz, 2007; Molina, 2010). “Todo lo cual hace inevitable el avance hacia una real gestión descentralizada, aun cuando estos mecanismos no sean plenamente claros ni pertinentes a los distintos contextos y realidades” (Correa P., 2015, p.1)

La descentralización educativa no solo supone nuevas funciones y actores, sino una nueva manera de gestionar lo público. “Exige transformar prácticas y rutinas propias para priorizar la acción aislada en detrimento del trabajo en equipo organizado alrededor de grandes objetivos institucionales” (Andrade, Carrillo, & Nakano, 2005, p. 6). De esta forma, la descentralización nos permite enfrentar un nuevo desafío: el de cambiar el sentido de la educación, pero no basta dictaminar las normas y leyes, es necesario capacitar y acompañar los organismos intermedios hasta que logren su autonomía (Álvarez, 2010, p. 18). Para lograr ello, Rivero (2007) reconoció necesario construir una institucionalidad educativa, tanto a nivel regional como local y favorecer la consolidación de la sociedad civil y la comunidad educativa (maestros, padres de familia, etc.).

Por otra parte, se sugiere que un indicio de descentralización se daría cuando cada instancia de gobierno empiece a asumir el reto de la construcción de un sistema educativo de calidad centrado en los aprendizajes, más aún con la articulación de actores para constituir nuevos pactos de gobernabilidad (Moya, 2012, p. 4). En cierta medida, esto se visibiliza en el cambio del enfoque sectorial a territorial planteado por Minedu, pero “las regiones no logran obtener incentivos suficientes para emprender proceso de planificación regional acerca de sus prioridades de política regional y el ejercicio de sus funciones” (Vargas, Neyra, Kerrigan, & Rivera, 2015, p.6).

Por otro lado, otra medida fue la creación de instancias de participación de la sociedad civil en la gestión de políticas educativas para aportar a la mejora de la calidad de la gestión en todo el país, dándose la descentralización en la toma de decisiones (Carrillo, 2007; Stojnic 2006). Sin embargo, esta iniciativa fue dejada de lado por las diferentes intervenciones de Minedu y por “una cultura de gestión donde el control estatal está fuertemente arraigado, la alta discrecionalidad otorgada a la DRE no hace sino legitimar y promover este poder visible en favor del Estado” (Stojnic & Sanz, 2007, p. 3). De esa forma, se puede entender que aún existe un poder centralizador que se fortalece con sus propias “reglas de juego”, lo cual desplaza el rol de la sociedad como actores participativos y decisores de la gestión educativa de su región o localidad.

En ese sentido, Patricia Correa (2017) planteó que el reto es desarrollar una cultura institucional descentralizada que busque concretar el derecho a la educación en las regiones, siendo necesario conocer las realidades de las regiones, y no solamente centrarnos en una lectura general (p. 34); por eso, la

gestión descentralizada requiere de mejoras, y parte de ello tiene que ver con reformas, no solo de las instituciones sino de las mentalidades (Ríos, 2016, p. 6)

### 1.1.2 ¿Qué dicen las regiones de la descentralización?

La descentralización representa una ventana de oportunidad para la formulación de planes de desarrollo concertados y para que los ciudadanos sientan al Estado como una realidad más propia y significativa, en la medida en que se autorice a escuelas, municipalidades y gobiernos regionales formular y llevar a cabo sus propias iniciativas de educación (Rivero, 2014)

El sentir de las regiones sobre la gestión descentralizada es crítico, ya que la escasa inversión en la mejora de los órganos intermedios de educación, la distante relación entre los niveles de los órganos intermedios de educación, el enfrentamiento entre el ministerio y el magisterio creó una mayor desconfianza entre el ente rector y los gobiernos subnacionales (Ríos, 2016, p. 3). El gobierno nacional debe tomar en cuenta que las únicas reformas de la educación funcionan desde los maestros, padres de familia y estudiantes, sus principales actores (Linarez, 2010). Por ello, para cumplir los acuerdos o programas de Minedu, “las regiones tuvieron que crear sus propias condiciones, ya que la política era implementada de espaldas a las características del territorio y las regiones, sin considerar los retos que se enfrentaban” (Ríos, 2016, p.3).

Hace uno años se señalaba que el proceso de descentralización educativa encuentra en el nivel regional una coyuntura favorable, pero, simultáneamente, un reto, pues “en esta instancia se juegan también las

demandas, expectativas y particularidades de la región, junto a la necesidad de articular la implementación de políticas en el nivel local” (Moya, 2012, p. 3). Pese a los avances, cada región avanza a su ritmo y en la medida de sus posibilidades. Desde el Ministerio de Educación se percibe que existe una importante heterogeneidad entre los GOREs respecto a su grado de institucionalidad para asumir de manera efectiva las facultades y funciones en educación con el proceso de descentralización (Legonía, 2015).

La dinámica de la descentralización ha dado apertura a iniciativas propias de las regiones a través de diferentes procedimientos. Por ejemplo, en Arequipa la descentralización fue una experiencia fundamentalmente desarrollada desde un enfoque deductivo y en el ámbito normativo-institucional. Esto ilustra “una reproducción “a escala” de una perspectiva centralista de funcionamiento del Estado y de la sociedad, pero este procedimiento no logró refundar las relaciones entre los sujetos y las instituciones” (Cuenca, 2013, p. 161). En cambio, “Junín creó UGEL Río Tambo, Pichanaqui, Pangoa en 2009 para acortar distancias de gran extensión geográfica, tomando en cuenta lo intercultural, pues Minedu no logra estar en todos los espacios” (Ángulo, 2014, p.2).

Por otro lado, el reconocimiento de Moquegua en el sector educativo se debe a que “descentralizar el poder es democratizar la sociedad, para ser capaces de atender de manera integral. Es allí donde se juega todo el accionar de nuestros procesos de gestión, nuestra búsqueda de pertinencia de los proyectos y programas, nuestros esfuerzos de mejoramiento de la institucionalidad, nuestros desafíos de inclusión” (Parras, 2014, p. 54).

Desde la mirada de su identidad regional y alineada a su objetivo institucional, relacionados al magisterio de manera articulada y permanente, Puno planteó la mirada de la educación desde lo pedagógico para cambiar la situación educativa (Grupo Propuesta Ciudadana, 2016, p. 3). A nivel local, Fanny nos muestra la complejidad de los cambios en la gestión local en el contexto descentralizado de dos municipalidades piuranas (Paita y Morropón) del sector educativo (Muñoz, 2012).

### 1.1.3 Regiones y participación

En el nivel regional, la descentralización ha dado oportunidad a una activa y comprometida participación de la sociedad civil, la cual se fue debilitando por agotamiento, insuficientes incentivos o por la discontinuidad de los mismos procesos (Vargas, Neyra, Kerrigan, & Rivera, 2015). A pesar de eso, se evidencia “una variedad de actores que tienen conocimientos para impulsar la descentralización, aunque se evidencie una ausencia de capacidades locales para asumir los roles y funciones específicas que el proceso requiere” (Gonzales, De Belaunde, & Eguren, 2008, p. 205). Estos actores e instancias regionales y locales muestran compromiso y experiencia aglomerada para lograr el desarrollo educativo, con ciertas limitaciones que dificultaron en la realización de los Proyectos Educativos Regionales (PER) y Proyecto Educativo Local (PEL) (Andrade, Carrillo, & Nakano, 2005).

Legonia (2015) evidencia que “la educación de Loreto cuenta con diversos obstáculos. Uno de ellos fue el desinterés y la falta de participación de

padres de familia, la ausencia de una planificación de política educativa según la diversidad y realidad cultural” (p. 84). Según el autor, la elaboración del Plan Regional de Educación es una muestra de ausencia de planificación enfocado en las realidades locales, dado también por la débil o escasa participación de la sociedad civil.

A pesar de ciertas limitaciones, una de las fortalezas de Ayacucho es contar con espacios educativos- sociales (Tarea, MCLCP, AARLE, Copare) que inciden en la situación educativa (Reynaga, 2010; Gálvez, 2016). Fanny Muñoz (2009) manifestó que, a pesar de las dificultades normativas de la descentralización educativa, la comunidad educativa ha logrado definir las instancias participativas en mejora de la gestión educativa. A nivel local, la municipalidad de Santo Domingo de Piura fue parte de la participación ciudadana en la gestión educativa, mediante la elaboración del Proyecto Educativo Distrital y del Currículo diversificado local según los diagnósticos territoriales (Valdivia, 2012), asimismo “no solo realizó funciones de provisión de recursos (equipamiento) a la educación escolarizada, sino que sirvió de eje articulador de espacios de gestión local comunal para el seguimiento y apoyo de la labor docente en las aulas” (Caycho y Castellanos, 2009, p.56)

Por ello, el resultado obtenido en una región es distinto para las otras. Es mejor para el país que los gobiernos regionales logren institucionalizar sus sistemas, su gestión, y, por lo tanto, hay que ayudarlos (Correa P. , 2014).

## 1.2. Marco Teórico

### 1.2.1 Coalición Promotora

El marco de las coaliciones promotoras es importante para el análisis de políticas públicas porque nos ofrece un marco teórico eficaz para avanzar en la comprensión de la complejidad de los procesos de políticas públicas (Martinón, 2007, p. 283), “tanto sustantiva como legalmente, lo que obliga a los distintos actores (gubernamentales, sociales, intelectuales) a especializarse en una arena de política determinada para tener mayores posibilidades de éxito” (Sabatier & Weible, 2010, mencionado en Bentancur, 2016, p.6). Uno de los aspectos del enfoque de la coalición promotora (CP) es buscar el cambio en las políticas públicas, lo cual constituye una condición necesaria para un cambio en las políticas (Sabatier & Weible, 2007). Para que esto suceda,

“uno de los antecedentes del cambio en las políticas es pues la existencia de un cierto grado de creencia en el cambio o en la necesidad de cambio en ciertos participantes de la coalición o el reemplazo de una coalición dominante por una coalición minoritaria. Los autores distinguen por tanto entre el cambio mayor en las políticas que implicaría cambios en el núcleo de las creencias sobre políticas y el cambio menor que involucraría cambios en las creencias secundarias” (Sabatier & Weible, 2007).

Debido a ello, la formación de los nuevos subsistemas ocurre cuando los actores, los insatisfechos con el descuido de un problema particular por los subsistemas existentes se organizan para formar el propio (Sabatier P., 1998).

Así ocurre el surgimiento y estabilidad de coaliciones que comparten creencias respecto al núcleo de las políticas, con el fin de incidir en el contenido de las mismas. Como señalan Sabatier y Jenkins Smith (1993, 1999), las

coaliciones incluyen “actores provenientes de una variedad de instituciones públicas y privadas en todos los niveles de gobierno que comparten una serie de creencias básicas y que coordinan su comportamiento de diversas maneras”. Estos actores generalmente “consideran necesario participar en un debate analítico - es decir, presentar una justificación técnica sus posiciones, si quieren lograr traducir sus creencias en políticas, porque en los sistemas políticos con poder disperso, rara vez pueden desarrollarse una posición mayoritaria a través del ejercicio del poder” (Sabatier P., 1988, mencionado en Lee, 2012).

Así las coaliciones promotoras representan una herramienta para agregar el comportamiento de varias organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante períodos de una década o más. (Sabatier & Weible, 2007). En cualquier momento particular, cada coalición adopta una(s) estrategia(s) para prever nuevas o más innovaciones institucionales que, a su juicio, aumentarán objetivos de la política (Sabatier P., 1988). Esto a través de “la información y conocimiento modificarían las creencias o ideas de los participantes en las políticas, con lo cual los expertos y académicos poseen un papel importante en el proceso político” (Martín, 2007, p. 306). Para lograr dicho proceso, los actores deben contar con ideas unificadas, ya que son la base para entender el cambio de las políticas, incluyendo la complejidad del proceso, siendo esa una variable explicativa.

Sabatier (1993) planteó que el sistema de creencias es un “conjunto de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo, percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etc.” (Sabatier P, 1993, mencionado en

Martinon, 2007). Este conjunto de creencias, se divide en 3 aspectos. El primero es el *núcleo profundo del sistema de creencias* que son las más amplias y más estables entre las creencias, pero también las más difíciles de modificar. Estas comprenden supuestos normativas y ontológicas como valores, el bienestar, el rol del Estado y el mercado, rol ciudadano, las burocracias, problemas públicos en el subsistema en su conjunto (Sabatier & Weible, 2007). Además, involucra supuestos profundos sobre quienes deberían de colaborar del proceso de elaboración de políticas.

Como segundo punto, *las creencias de núcleo de la política* son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política como los colectivos a considerar, las evaluaciones del problema, etc., siendo más eficiente para promover cambios en la política. En la dinámica interna del subsistema de la política, los actores que son parte de una CP intentan trasladar su sistema de creencias a las políticas públicas sobre el principio de continuos aprendizajes.

Por último, el aspecto secundario del sistema de creencias son más limitadas en su alcance, ya que no cubren todo el subsistema, sino se centran en leyes, programas o instrumentos específicos (Sabatier y Weible, 2010) como “la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier P. , 1998). El cambio en este nivel es más fácil, porque requiere menos evidencia y acuerdos entre los actores del subsistema (Sabatier & Weible, 2007, mencionado en Martinon, 2007). De esta forma,

Cuando los actores se enfrentan con limitaciones u oportunidades, intentan responder de una manera que es consistente con su núcleo. Aunque eventos exógenos o actividades de los oponentes puede eventualmente forzar la reexaminación de las creencias básicas lo que significa que la mayor parte del aprendizaje ocurre en los aspectos secundarios de un sistema de creencias y/o programa gubernamental (Sabatier, 1988; Sabatier & Weible, 2007).

Los cambios en el sector educativo bajo las CP suponen que “las políticas educativas no son respuestas “técnicas” necesarias a problemas determinados de la enseñanza, sino que son producto de un proceso político que involucra a un amplio número de actores colectivos con estatus, competencias, intereses, creencias y recursos de poder diferentes que se enlazan en relaciones de cooperación y/o conflicto para culminar dando a luz decisiones determinadas, de acuerdo al marco legal vigente” (Bentancur N. , 2016, p.151). Supone también que los actores educativos cuenten con niveles de conocimiento tanto de los asuntos sustantivos de la educación, como de sus modos de gestión para lograr los cambios.

Es así como el enfoque de la CP permite estudiar los cambios en la política educativa regional incluyendo variables como la coordinación intergubernamental y participación de los diferentes actores- y asumir que las creencias compartidas están a la base de las propuestas de cambio como de la formación de las agrupaciones de los actores estatales y no estatales que integrarían las coaliciones.

### 1.2.2 Actores sociales y estatales

Para Subirats (2014) el proceso de implementación de la política solo se da por terminado tras la producción de decisiones- y acciones directamente

destinadas a los grupos-objetivo identificados (outputs/resultados), dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privados. Estos intercambios acostumbran a generar negociaciones en las que, en ocasiones, actores no estatales o grupos de presión sectoriales resultan ser los intermediarios de los intereses y posiciones de los actores sociales. Por eso, Subirats afirma que, a pesar del juego de los actores y los cambios en las variables de situación, la posición de los grupos-objetivo en el interior de una política pública seguirá estando fuertemente (pre) determinada por su poder político, económico o social.

Si bien las políticas pueden estar elaboradas por parte de las entidades intermediarias, en colaboración con actores sociales y políticos, también participan especialistas, técnicos del gobierno que son guías o modelos hacia el nivel regional. Como lo dice, Howleet (2009) “la fase de decisiones de una política pública normalmente se centra en aquellos que ocupan puestos formales dentro del gobierno (burocracia)”. Si bien a niveles superiores sirven como fuente principal de análisis y consulta para los decisores formales de políticas, se encuentra que las decisiones para la realización y ejecución de las políticas educativas se encarna en los especialistas de educación (profesores, pedagogos) que es donde se visibiliza la gestión pedagógica, escolar e institucional de las entidades educativas a nivel regional

## CAPÍTULO 2: ¿CÓMO VAMOS CON NUESTRAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS DE LA EDUCACIÓN?

Luego de 10 años del planteamiento de (des)centralización educativa, se muestra que aún vivimos en una etapa de construcción que, si bien ha mostrado choques entre la teoría y la realidad, ha sido oportunidad para que las regiones puedan reconocer sus debilidades y crear un cambio desde su realidad educativa y contextual. En las siguientes líneas, se presentará una evaluación de los enfoques de gestión descentralizada en las gestiones ministeriales de Salas y Saavedra entre 2011 al 2016.

En la gestión de Patricia Salas (2011-2014), la descentralización educativa se centró en la búsqueda de coordinación con los gobiernos regionales a través de una agenda educativa y creación de espacios de articulación intergubernamental (MINEDU y gobiernos regionales), con el fin de reducir las brechas de aprendizajes entre los estudiantes de las diferentes regiones, en especial de las regiones menos favorecidas por circunstancias adversas (económicas, políticas, sociales, culturales), ya que “Es indispensable sostener los logros en regiones que desafían la fatalidad de la pobreza y emergen, haciendo crecer notablemente el porcentaje de estudiantes que logran aprender” (2014)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ayacucho, Pasco, San Martín, Apurímac, Puno, Huancavelica y Cajamarca.

Si bien el discurso se dirigía a las regiones, los gobernadores regionales de los casos seleccionados no se involucraron en la gestión del sector educativo. Según los entrevistados de Ayacucho, el ex gobernador regional de Ayacucho, Wilfredo Ocorima (2011-2014), no fue un actor principal en el desarrollo educativo de la región, a pesar que reconoció la importancia de una reforma del sistema educativo en su propuesta de gobierno:

“los lineamientos de Políticas públicas nacionales de Educación no se ajustaban al contexto regional, asimismo por la desarticulación y débil concertación intra e inter institucional tanto públicas como privadas que trabajen en el tema educativo, el débil programa de incentivos para docentes que laboran en lugares alejados y de difícil acceso, indiferencia de los gobiernos locales, autoridades, padres de familia y ciudadanía por el mejoramiento de la calidad educativa, la deficiencia infraestructura y mobiliario y la falta de políticas para el fortalecimiento de capacidades en el sector, además de contribuir a elevar la conciencia y educación cívica de la población para lograr su mayor participación política en la educación” (Ocorima, 2011)

Dicha dinámica se repetía a nivel local, los directores de UGEL o de colegios buscaban el compromiso de los alcaldes en la realización de actividades específicas. “No existía una fuerte presencia por parte de alcaldes. Salvo nosotros le digamos: “hay que trabajar”. Ahí recién activan sus pocas acciones que no son muy meritorias para el trabajo que se debe de realizar” (presidente de COPALE de Víctor Fajardo). Es importante considerar que, en la Ley General de Educación, los gobiernos locales no son considerados como espacio para la implementación y formulación de las políticas educativas.

Al mismo tiempo, bajo una dinámica distinta, el ex gobernador regional de Junín, Vladimir Cerrón Rojas (2011-2014), su enfoque primordial fue el sector salud donde obtuvo mayor inversión en grandes proyectos de infraestructura y

políticas, que a su vez se involucró en problemas administrativos (Desco, 2015). En cambio, en el sector educación, su enfoque fue la mejora de las infraestructuras de los colegios y cambiar la situación de analfabetismo con el lema “Junín, libre de analfabetismo”, a través de comunidades de aprendizaje dirigidas a los adultos analfabetos mediante la formación de “brigadas de alfabetización” conformadas por jóvenes de distintos centros de formación como universidades e institutos que duró en un corto plazo, que al final los programas sociales, como salud y educación, no lograron concretarse debido a la falta de voluntad política del gobernador y la débil organización de la sociedad civil para ejercer el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las políticas pactadas.

Por otro lado, a nivel nacional, el enfoque descentralista de la gestión ministerial buscó revivir el Proyecto Educativo Nacional (PEN), con el fin de insistir en el desarrollo de políticas sectoriales educativas y el levantamiento de los temas de equidad en el proceso educativo, en beneficio de la articulación de los gobiernos regionales. Si bien los PEN fueron realizados en el 2007<sup>2</sup>, recién en 2011, mediante el Consejo Nacional de Educación, se promovieron diálogos entre las regiones y la sociedad civil para la mejora de su implementación.

A la par de las acciones de MINEDU y CNE, en Ayacucho la sociedad civil cumplió un rol protagónico en visibilizar las demandas sobre la gestión del servicio educativo en diversos espacios (mesas temáticas, marchas, pronunciamientos), ante la ausencia o extensión hegemónica de la entidad

---

<sup>2</sup> En el mismo año, en la Ley General de Educación, se reconoce a Copare como el espacio de vigilancia, participación y concertación de las políticas educativas regiones del PER.

rectora. En cambio, la sociedad civil de Junín era débil por la poca presencia o priorización para generar una acción coordinada de trabajo con DRE o de presentar iniciativas propias. Además, los directores de la DRE no formaron un puente de coordinación entre las instancias estatales y no estatales para direccionar un enfoque consensual a favor de la educación.

De esta forma, para construir responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno en torno a la calidad educativa, se propuso cambio en los roles de los gobiernos regionales y locales en la Ley Orgánica de Funciones (LOF) de Minedu, que una vez más quedó en la práctica, ya que no se logró emprender por la situación política del Magisterio, debido al ingreso de una mirada meritocrática en el desarrollo profesional de los docentes que generó leves disturbios en los grupos sindicales de profesores de regiones (como Ayacucho y Junín) que asumían el ingreso de la privatización educativa y la exclusión de los docentes por su nivel de calidad. En el caso de Ayacucho, el valor del docente comenzó ser crucial en la región ante la ausencia del ex gerente sindical Robert Huaynalaya.

“La resistencia de docentes a realizar la evaluación fue un aspecto crucial, porque no se podía conocer los resultados regionales de esos años. De esta forma, el punto de partida fue crítico, puesto que en ese momento no se conocía la situación del aprendizaje de los alumnos” (Especialista de primaria de la DREA).

Ante esto, “En un trabajo elaborado, se presentó las problemáticas de la región de Ayacucho en relación a la educación, en el cual se mencionó que uno de los principales puntos a tratar era la docencia. Para ello, se buscó realizar actas de compromisos de directores y docentes” (Ex-director de la DREA de Ayacucho).

Del mismo modo, en Junín se percibía que Minedu buscaba más la privatización de la educación por según los enfoques en favor del mercado, pero

“...las influencias sindicales negativas del Sutep ha cambiado por el nuevo concepto relacionado al profesor. El profesor no como un trabajador de la educación, donde el factor alumno no se encuentra, sino un profesional de la educación. Aquí existió uno de los SUTEP más fuertes, pero el profesor que seguía a la Sutep comienza a entender la dedicación para quien se dirige, además del hecho que van a medir sus méritos (...) El estado ha tenido una relación negativa con el profesor, se puede tener todos los instrumentos, pero si el maestro no se siente valorado, no se daría un cumplimiento de las políticas que plantea el Minedu” (Wálter Ángulo, Ex director de DRE).

Tanto en Ayacucho como en Junín, el rol del docente comienza a tener un nuevo sentido que contribuyó a la dedicación y reconocimiento a su vida profesional. A pesar de la inconsistencia del LOF, se instauró la Oficina de Coordinación Regional (OCR) que realizó la caracterización de todas las UGEL del país, que coincide con el modelo de gestión territorial, a través de tipologías que consideran la heterogeneidad de las realidades sociales y culturales de las localidades. Si bien se presentó iniciativas enfocadas en las regiones y localidades para la reducción de brechas, el balance no era favorable para la gestión de Salas, dado que la mirada del poder ejecutivo era más centralista en la ejecución de los presupuestos y decisión política.

Al finalizar la gestión de Salas, entre 2014 al 2016, ingresa Saavedra con un equipo profesional tecnocrático que presentó a la educación como un proceso de producción a servicios educativos, dado por los insumos y procesos previos, para mostrar logros y resultados. Esta visión (des)centralizada fue clave para formular incentivos económicos y propuestas a las provincias de las regiones. Esto se evidenció en el trabajo directo con la UGEL por ser el espacio de implementación de programas o proyectos, por el supuesto de la necesidad de incentivos para asegurar la ejecución de tareas y los procesos, pero planificados,

diseñados e implementados por parte Minedu. Dicha dirección se contradice con la normativa, pues “la entidad rectora tiene la obligación de tomar en consideración los instrumentos de planificaciones regionales y locales que especifican metas y objetivos prioritarios definidos de acuerdo a la realidad territorial” (ANGR, 2017).

Bajo la lógica de los presupuestos por resultados, la mirada de la gestión de Saavedra se presenció en la propuesta de a) “Semáforo Escuela” que tenía finalidad de obtener reportes mensuales sobre las variables planteadas por MINEDU para verificar la provisión del servicio educativo y la presencia de alumnos y profesores en sus respectivas escuelas y b) los “Compromisos por Desempeño” como herramienta de incentivos para las instancias intermediarias (DRE/UGEL) que con el cumplimiento de ciertas metas educativas obtenían un bono económico.

Si bien eran propuestas importantes para las UGEL y DRE, dichas medidas contribuían más la burocratización a que un espacio más pedagógico. A pesar de ello, tanto las UGEL de Ayacucho y Junín, de diferentes formas o medios, a pesar de sus limitaciones internas de gestión, han explorado los diferentes proyectos y/o programas de Minedu para adquirir un bono económico y, de cierta forma, el reconocimiento de la entidad rectora. Es importante reconocer que Ayacucho ha buscado adaptarse a sus posibilidades y condiciones para cumplir con las metas, siendo CGER (Coordinación de Gestión Educativa Regional) un medio de evaluación y concertación de las actividades

emprendidas para cumplir las metas establecidas de Minedu en el tiempo determinado e instruirse las prácticas realizadas entre las UGEL.

En el 2016, Minedu reconoció a 20 unidades ejecutoras que lograron los mejores índices de cumplimiento de los compromisos de desempeño. Entre ellas, Ayacucho, La Libertad y Puno lideraron dicho proceso. A diferencia de Junín, las de Ayacucho de Huanca Sancos, Sara- Sara, Sucre, Huanta y Víctor Fajardo alcanzaron los mejores índices en los cuatros tramos planteados por Minedu, lo cual le asignaron un monto de 2 millones 25, 800 soles (Andina, 2016). En el caso de Víctor Fajardo, en las reuniones de CGER de la región, se le reconoció su trabajo en equipo por el cumplimiento de las metas planteadas. “El trabajo no ha sido solo de los jefes de línea, sino del todo personal que se involucra”.

De esta forma, se seguía un modelo unívoco que evidenció más una gestión centralizada, pues el foco seguía el plano normativo y el control directo del Minedu en las políticas educativas regionales en el territorio, antes que la formación de capacidades de las entidades regionales y locales. Más aún, las UGEL fueron el centro de las políticas nacionales y el medio para brindar el servicio educativo a los colegios. La idea de la gestión de Saavedra se manifestó a una relación de directa de Minedu con las escuelas, obviando a las DRE.

### CAPÍTULO 3: COALICIÓN PROMOTORA DE EDUCACIÓN EN AYACUCHO

El hallazgo principal de la presente investigación consiste en que los cambios en la gestión educativo se han promovido mediante la formación de coaliciones promotoras compuestas por los actores estatales y no estatales de la región basadas en valores y planteamientos comunes que se articulan para satisfacer las demandas específicas de la comunidad educativa y de la sociedad regional en general. Como se verá más adelante los grados de articulación y multiplicidad de actores de las coaliciones varían en el caso de Ayacucho y Junín.

#### 3.1 Situación previa en Ayacucho: ¿cuán fuerte o débil fue el cambio?

Ayacucho se ubica en la zona sur-central de los andes peruanos, con un área total de 43,815km<sup>2</sup>. Está dividido en 11 provincias y 114 distritos. De la zona territorial, el 45% pertenece al área rural. En el plano económico, Ayacucho es la segunda región más pobre a nivel del país (INEI, 2017). En relación al Índice Desarrollo Humano (IDH) de 2012, “Ayacucho ocupa el penúltimo lugar (0.33), debido a que La Mar, Vilcas Huamán y Víctor Fajardo cuentan con un índice de pobreza muy alto” (Sineace, Caracterización de la región Ayacucho, 2017). La única provincia con un IDH moderado es Huamanga, situación que visibiliza la desigualdad entre el centro urbano y las otras provincias. De esta forma, se muestra la situación de atraso en Ayacucho, pero que no es un impedimento para la mejora de otros servicios como el educativo.

En el caso del sector educativo, Ayacucho cuenta con 11 UGEL en las provincias de la región. En 2015, Minedu planteó una tipología de las UGEL para reconocer las distintas características territoriales y de las escuelas, así como las condiciones operativas para la realización de la gestión en las provincias. Estos son los siguientes tipos:

Cuadro N°1.- Tipología de las UGEL

Tipo	En qué consiste	UGEL DE AYACUCHO
A	UGEL con mayor capacidad operativa y que enfrenta un bajo desafío territorial.	No existe una UGEL que cumpla dicha condición
BC	UGEL con capacidad operativa intermedia y/o menor y que enfrenta bajo desafío territorial.	No existe una UGEL que cumpla dicha condición
D	UGEL con mayor capacidad operativa y que enfrenta un desafío territorial intermedio.	Huanca Sancos y Huanta
E	UGEL con capacidad operativa intermedia y que enfrenta un desafío territorial intermedio	Víctor Fajardo, Huamanga y Vilcas Huamán
F	UGEL con capacidad operativa limitada y que enfrenta un desafío territorial intermedio.	Parinacochas y Paucar del Sara Sara
GH	UGEL con capacidad operativa superior y/o intermedia y que enfrenta alto desafío territorial	Sucre, La Mar y Lucanas

Fuente: Ministerio de Educación (2015)

A pesar de las dificultades operativas y contextuales de la UGEL de Parinacochas, ocupa uno de los primeros puestos en matemáticas y comunicación desde el 2011- 2016, al igual que Huamanga. Lo paradójico de esta situación es que las provincias rurales obtienen mayor rendimiento que las urbanas.

Ayacucho es una de las regiones con mayor índice de pobreza, con alto número de escuelas rurales y, hasta el 2012, tuvo una fuerte presencia del Sutep de Huaynalaya, es decir, opositor a las reformas educativas. Sin embargo, la

coordinación, organización y el trabajo en conjunto ha contribuido la realización de estrategias, metas, entre otros para dar valor al sector educativo.

### 3.2.- Estructura del Sistema de creencias de la coalición promotora de Ayacucho

Uno de los aspectos destacados de la presencia de una coalición promotora educativa en Ayacucho es el sentir común de la necesidad de cambio educativo en los diferentes actores involucrados que comparten conocimiento sobre qué estrategias, medios y propuestas realizar para el cambio educativo regional. Esto, posiblemente, se debe a una historia de larga data de la sociedad civil de la región. De esta forma, se buscó comprender e interpretar las necesidades de la región con un enfoque cultural, lo cual permitió el reconocimiento de las fortalezas y debilidades de las provincias para el logro de objetivos pedagógicos como participativos, asimismo atribuirse los programas de Minedu para controlar sus dinámicas propias de organización.

Tabla 2: Sistemas de creencias en la coalición promotora de Ayacucho

Sistemas de creencias	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
Ayacucho, región emergente en educación	Calidad e igualdad educativa para superar la pobreza	1.- Descentralizar la educación en la región con atención a la diversidad cultural. 2.-Cambios en UGEL de provincias. 3.- Educación: valor público	1.-Implementar estrategias de soporte pedagógico en UGEL 2.- Adoptar herramientas de gestión como plan estratégico, plan de mediano plazo, etc. 3.-Coordinación de Gestión Educativa Regional de Ayacucho (CGER-A).

Fuente: Elaboración propia

Una frase representativa de la coalición es “Ayacucho, región emergente de educación”, ya que parte de la premisa ideológica es que el Estado debiera ser garante de una educación de calidad e igualdad para superar los problemas de pobreza, como un derecho fundamental que se deben de garantizar a todas las personas.

“Preocupados por el estado de la educación, que acentúa y refuerza la pobreza y la exclusión en nuestra región, las autoridades, instituciones y personas firmantes, nos dirigimos a la sociedad regional y nacional, (...) no hemos de permitir que los niños y niñas de nuestra región vean truncadas las posibilidades de desarrollar plenamente sus potencialidades en igualdad de condiciones con los demás niños del país y del mundo” (Movilización ciudadana por la educación y los aprendizajes de los niños y niñas de Ayacucho, 2013<sup>3</sup>).

Es precisamente por este núcleo que abre apertura a cuestionar si las políticas educativas se orientan más a la oferta o a la demanda, o dándole un foco de una mirada unívoca que no se contempla en su realidad; por eso, las discusiones que presenta la coalición educativa se refería a cuestiones de estrategias enfocadas al grupo objetivo, pedagógicas, etc.

Es importante resaltar que los actores involucrados tienen objetivos específicos dirigidos a un grupo objetivo, pero que al tener un conocimiento en común de la situación educativa generan apertura de trabajo en conjunto desde su propio espacio para involucrarse y generar impacto positivo en la

---

<sup>3</sup> “*El mundo no nos dejará atrás*”. En esta movilización ciudadana por la educación, participaron la DREA, el presidente regional de Copare, el coordinador regional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), coordinador de la Red por la Calidad Educativa de Ayacucho (RECEA), Tarea, Instituto Regional de la Juventud Ayacuchana (IRJA), Asociación de alcaldes, regidores y líderes estudiantiles de Ayacucho (AARLE), Federación Regional de Apafas de Ayacucho, Asociación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas de Ayacucho Ñuqanchik, entre otros.

implementación de políticas, mientras que otros presentan un rol más específico en ciertas localidades. Esto significa que acuerdan en la importancia en el desarrollo de los niños y niñas con la necesidad de cambiar las brechas sociales entre los espacios céntricos y periféricos. De esta forma, el reto que planteó el sector educativo en Ayacucho era cómo mejorar la calidad de la educación transitando a un nuevo modelo educativo, descentralizado y participativo.

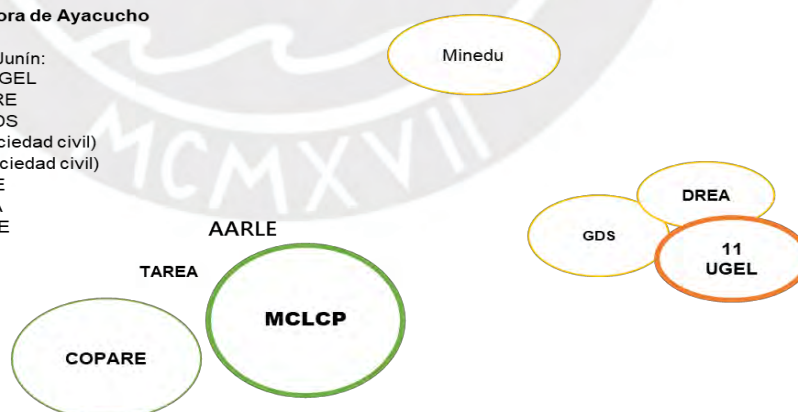
Desde esta visión, la educación se convirtió en un eje primordial para el desarrollo de las capacidades y aprendizajes de los alumnos y alumnas mediante la articulación de actores y fusión de sus creencias que resaltan el carácter de la educación como derecho, en especial de quienes se encuentran en ciertas desventajas.

### 3.3. Actores de la coalición promotora de Ayacucho: ¿la unión hace la fuerza?

#### Coalición promotora de Ayacucho

Actores de Junín:

- 11 UGEL
- DRE
- GDS
- Copare (Sociedad civil)
- MCLCP (Sociedad civil)
- AARLE
- TAREA
- COPALE



Elaboración propia

La sociedad tiene maneras de organizarse en grupos para defender determinados intereses y tratar de influir en las instancias del Estado, que

diseñará e implementará las políticas y, por lo tanto, posee la decisión final. De esta forma, la articulación de intereses de los actores estatales y no estatales resulta medio de formulación de estrategias y políticas educativas de la región ayacuchana para cambiar la situación que dificultó los logros esperados, pues

“Como ciudadanos, creemos que es necesario e indispensable asumir este momento de crisis, como una oportunidad para exigir respeto a nuestros representantes y autoridades electas, para que actúen conforme al correcto funcionamiento del sistema democrático (con independencia de sus sectores y funcionarios); así como establecer un conjunto de acciones articuladas y prioritarias que garanticen el desarrollo de la región” (Colectivo de ciudadanos comprometidos con el desarrollo de Ayacucho)<sup>4</sup>.

Cada uno puede cooperar de una manera determinada y en forma conjunta para incidir en los espacios participativos, pero quien no se involucró fue el gobernador regional Oscurima, pese a que contó con un conocimiento previo e informativo por las mesas temáticas de la MCLCP. A pesar de su ausencia, en el 2011, la DRE y UGEL han buscado cumplir los lineamientos o propuestas de Minedu en la implementación de las políticas educativas.

Un punto de reconocimiento de dicha situación eran los resultados de Evaluación Censal y la huelga de docentes<sup>5</sup>, ya que, en el primero, al saber de los resultados catastróficos en segundo grado de primaria se comienza a buscar

---

<sup>4</sup>Colectivo de ciudadanos comprometidos con el desarrollo de Ayacucho se pronuncian frente a crisis gubernamental. En noticias Wari, Ayacucho (25/11/2015) <http://www.wari.com.pe/2015/11/25/colectivo-de-ciudadanos-comprometidos-con-el-desarrollo-de-ayacucho-se-pronuncian-frente-a-situacion-actual-del-gra/>

<sup>5</sup> “La situación altamente politizada del magisterio es un problema que afecta no sólo a los docentes, sino que tiene repercusiones sobre la propia política educativa. La negativa a las evaluaciones, las disputas por impedir la implementación de la ley de carrera magisterial en la región y el fraccionamiento de la propia dirigencia sindical ha hecho que no haya interlocutores claros a nivel de los docentes acerca de con quién o quiénes entablar un diálogo e implementar acciones acerca de las problemáticas del sector” (Chávez, 2011)

estrategias pedagógicas y de coordinaciones con las UGEL. Al saber de las demandas de los docentes y sus perspectivas sobre la entidad rectora, se comienza a crear reconocimientos no monetarios o capacitaciones, con el fin que el docente sea un actor activo en las escuelas. Dicho planteamiento, tomó peso con la formulación de Minedu en la mirada del docente.

Al tener conocimiento de las dos situaciones mencionadas, la sociedad educativa y civil comenzaron a ganar protagonismo por el discurso de cambio en la educación de las provincias de la región, ante la posible ausencia de liderazgo de los actores estatales. Esto comienza a hacerse visible con la articulación de una agenda común, diagnóstico compartido que forma el conjunto de mirada de los actores hacia finales de 2010. Es importante resaltar que Ayacucho presenta una tradición fuerte y consistente a nivel el debate de ideas siendo un problema agendado en la sociedad ayacuchana. Uno de los primeros acontecimientos que resalta la importancia de la educación fue las secuelas del conflicto armado interno, donde el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala la importancia de reformas institucionales educativas en el país<sup>6</sup>

Asimismo, en la experiencia de concertación se contó con diferentes instituciones de sociedad civil: el Núcleo Educativo Regional de Ayacucho (NERA), Equipo Impulsor<sup>7</sup> (con ordenanza N° 775-2004) y la Red por la Calidad

---

<sup>6</sup> “Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento” (Informe Final de la CVR, apartado D.1)

<sup>7</sup> Encargado de conducir la formulación del PER-A que realizó talleres de fortalecimiento de actores cuyas metodologías fueron consolidadas. A parte de dicha institución, se realizaron diferentes actividades con actores (DREA, SUTE, UNSCH, padres de familia, docentes, etc.) para consolidar la formulación del PER-A. Además, resalta que Copare no cumplió su rol de construcción de PER, sino el equipo Impulsor lideró (Reynaga H. , 2011)

Educativa<sup>8</sup>. Este último colectivo articuló con la Mesa Concertación de la Lucha contra la pobreza, la Defensoría del Pueblo y la Red de Derechos Humanos “para promover espacios de diálogos para la concertación colectiva de metas educativas regionales para el mejoramiento de la Calidad Educativa en la región e incidir en la agenda de los candidatos para que la educación sea una prioridad de primer grado y reconocerse como instituciones comprometidas por el desarrollo educativo regional” (Reynaga H. , 2011). Dichos espacios han sido base para la conformación de espacios de la sociedad para una línea en común: mejoramiento de la situación educativa regional.

De esta forma, a partir del 2011, uno de los primeros aliados de la coalición promotora de Ayacucho fue la *Mesa de Concertación de la Lucha contra la pobreza* (MCLCP). En el 2010, buscó fomentar la participación y compromiso de los candidatos locales y regional mediante el documento “Pacto de Gobernabilidad de la región”, con el fin que las demandas ciudadanas se recojan en su plan de gobierno. Dicha iniciativa se presentó por medio de la Red por la calidad Educativa de Ayacucho, con la presencia de la MCLCP, la Defensoría del Pueblo y la Red de Derechos Humanos (Reynaga H. , 2011).

“El Pacto de Gobernabilidad es una evaluación de las políticas educativas para nuestro sector es el diálogo con los actores de la educación. El Pacto de Gobernabilidad nos ha brindado a tener conocimiento cuánto se cumple en los acuerdos para comenzar a priorizar políticas educativas que no han sido consideradas en su momento. En ella, hemos podido crear una Agenda Educativa Regional” (Presidente del Copare<sup>9</sup>).

---

<sup>8</sup> Colectivo que trabajó por la implementación del PER-A.

<sup>9</sup> Entrevista al presidente de Copare de Ayacucho y miembro de Tarea (20/03/18)

Se presentaron diferentes mesas temáticas de educación para demostrar la concertación colectiva de metas educativas regionales a favor del mejoramiento de las capacidades de la calidad educativa y para incidir en la agenda de los candidatos al Gobierno Regional (Reynaga H. , 2011) y para contemplar la situación de la implementación de las políticas educativas de la región<sup>10</sup>. En esta mesa, también se sumó Copare para reforzar el compromiso de sus integrantes, “ya que al ser parte de un colectivo más grande y con participación intersectorial, la mirada sobre la educación iba más allá del sector, del mismo modo como las acciones de incidencia tuvieron una mayor repercusión en la comunidad ayacuchana”. Una de las situaciones vivenciadas como grupo fue declarar en emergencia educativa a la educación en Ayacucho en el 2013<sup>11</sup>, manifestado en Foro Educativo:

“...tres regiones con alto índice de pobreza como el nuestro: Cerro de Pasco, Huancavelica y Apurímac vienen mejorando sus resultados con respecto al año 2011, siendo considerados como las regiones emergentes. Un importante factor, en estas regiones aludidas, es la apuesta y movilización de los decisores de políticas educativas y de todos sus actores sociales por una mejor educación para sus pueblos, entendida esta como una herramienta importante para su desarrollo y bienestar general”.

Este acuerdo contribuyó a que los principales ejecutores y decisores de las políticas educativas consideren retomar nuevas iniciativas para fortalecer la gestión educativa regional y que las UGEL logren un mismo progreso, según su

---

<sup>10</sup> Con el esfuerzo de los diferentes actores, se realizó el Acuerdo Regional por el desarrollo de Ayacucho que prioriza y revaloriza el desarrollo educativo regional.

<sup>11</sup> Pronunciamento por la Educación y los aprendizajes de los niños y niñas en Foro Educativo (2013) <http://foroeducativo.com/portfolio/pronunciamento-por-la-educacion-y-los-aprendizajes-de-los-ninos-y-ninas-de-ayacucho/>

realidad educativa, territorial y social. Como se mencionó, una de las debilidades en la región era la ausencia de compromiso por parte de los gobernadores regionales; por ello, MLCP realizó un foro llamado “la educación primero en la agenda de los candidatos” que buscó el compromiso de los candidatos<sup>12</sup> mediante la comunicación y articulación a diferentes espacios que provocó la búsqueda de una agenda de avance de la región. Sin embargo, Wilfredo Ocorima no fue consecuente con su compromiso por la educación y más aún por la confianza de voto por la población ayacuchana para las elecciones de 2014.

En el 2014<sup>13</sup>, se elaboró un nuevo Acuerdo de Gobernabilidad de Ayacucho 2015-2018 para priorizar políticas sociales (derechos fundamentales, infancia, mujer, acceso a servicios, educación, salud, entre otros) que cooperan al progreso de la región. Se visibilizan las primordiales preocupaciones que perjudican el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, mediante una línea de base que demuestra conocimiento sobre el contexto educativo regional. Para lograr dicho fin, se realizó una reunión con los 10 candidatos donde se pidió la presentación de sus propuestas y planes de gobierno para conocer sus ejes temáticos de gobierno y principales puntos a tratar si llegaran a gobernar. No

---

<sup>12</sup> Uno de los temas reconocidos eran la capacitación docente con un enfoque educación intercultural bilingüe, fortalecimiento de la gestión educativa, así como la reconstrucción del currículo regional.

<sup>13</sup> Es importante resaltar que antes de este año, en Ayacucho, por parte de la Gerencia de Desarrollo Social, se planteó objetivos estratégicos y políticas sociales para el desarrollo social ayacuchana. En el caso de educación, se reconoció como objetivo: el elevado rendimiento académico en todos los niveles. Para lograr ello, se planteó poner énfasis en la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos de menores recursos.

obstante, suena paradójico saber que mientras los candidatos participaban en las mesas y se comprometían, en realidad no fueron parte del cambio.

Debido a la falta de compromiso, en el mismo año 2014, la MCLCP lanzó el Foro Permanente para la vigilancia a los acuerdos del Pacto de Gobernabilidad para generar un proceso de diálogo e interacción entre las autoridades y funcionarios del gobierno regional con la sociedad civil, así como también incentivar la participación ciudadana para el desempeño de las actividades de las gerencias.

“Luego del lanzamiento del foro permanente vamos a realizar trabajos continuos para acercar a las autoridades regionales y la población organizada. En un gobierno democrático, no se gobierna de espaldas al pueblo, sino junto a ella y es necesario escuchar y recibir aportes para realizar trabajos en salud, educación, reducción de pobreza, creación de puestos de trabajo entre otras preocupaciones que tiene la población”, manifestó Chamberlain<sup>14</sup>.

Tabla 3: Educación en el Acuerdo de Gobernabilidad 2015-2018

Problema	Línea de base	Meta a diciembre del 2018	Alternativa para alcanzar la meta
Deficiente	Evaluación ECE 2013, 21.8% en	A partir del 2015, incremento del 7% anual como	Diseño e implementación de un sistema regional descentralizado de medición y evaluación de logros de aprendizaje para EBR.
			Diseño e implementación de un sistema regional descentralizado de Formación docente en enfoques de derecho, EIB y género

<sup>14</sup> Lanzamiento del Foro Permanente para la Vigilancia a los Acuerdos del Pacto de Gobernabilidad. En la página web del centro Loyola Ayacucho (24/11/14) <http://loyolaayacucho.org.pe/noticias/item/62-lanzamiento-del-foro-permanente-para-la-vigilancia-a-los-acuerdos-del-pacto-de-gobernabilidad>

logros de aprendizaje en el nivel primario (lectora, matemática)	comprensión lectora, 10 puntos menos del promedio nacional, 10.1% matemática, 6 puntos menos que el promedio nacional.	promedio en los próximos 4 años en logros de aprendizajes (comunicación y matemáticas)	Programa de formación de formadores que rescata identidad así como los conocimientos de la cosmovisión andino-amazónica
			Mejora en la infraestructura y equipamiento de las II.EE
			Implementar modalidades de atención que responda a la diversidad cultural y condiciones de las poblaciones rurales

Fuente: Plan de Gobernabilidad de Ayacucho 2015-2018

En el cuadro presentado, se puede notar que la mirada gira en la evaluación censal, punto acordado entre los actores participativos de las reuniones presentados por MCLCP. Si bien en esta tesis, no nos centramos en la evaluación censal, podemos observar que las alternativas para alcanzar la meta se dirigen a las estrategias planteadas por los actores para la implementación y/o ejecución de políticas educativas contextualizadas, además de ser puntos de evaluación y recomendaciones de mejora de la coalición educativa.

Para la implementación de los pactos, se planteó dos acciones. Primero, en el 2015 se desarrolló el II Foro Regional por la Educación de Ayacucho con la participación activa de distintos actores (profesores, estudiantes, padres de familia y representantes de entidades educativas). En el foro de “Legislación y Fiscalización de la Gestión Pública Regional en el Marco del Acuerdo de Gobernabilidad 2015-2018”<sup>15</sup> se mostró la evaluación de la situación educativa

<sup>15</sup> Se declaró la agenda educativa, la prioridad de la elaboración e implementación de la formación docente, elaboración de Ordenanza Regional para fortificar los espacios de

regional y las diferentes perspectivas de los asistentes que generaron acuerdos de corto y mediano plazo por la educación regional. Si bien los actores sociales y educativos tenían conocimiento sobre la situación educativa de la región, la MCLCP expuso su preocupación sobre la ausencia del gobernador regional para el desarrollo de las actividades de las gerencias. Al respecto, opina uno de los representantes<sup>16</sup>,

“La MCLCP-A no tiene ningún poder de rectificar este caos. No somos ni el ejecutivo ni el poder judicial. Pero si somos un espacio de diálogo y concertación, que busca con la participación ciudadana establecer una hoja de ruta en los asuntos públicos para hacer posible la gobernabilidad. Hasta la fecha se ha podido hacer en estos ocho meses tres Foros Públicos sobre los acuerdos de gobernabilidad. El primero sobre salud, el segundo sobre educación, dos temas fundamentales para el desarrollo y futuro de Ayacucho” (coordinador de MCLCP).

Para plasmar el rol de los gobernadores locales y regional se realizó el III Foro Público donde el tema era “A la luz del Pacto de Gobernabilidad, ¿Cuáles son las acciones más urgentes y prioritarias que el gobierno regional y las alcaldías deben atender?”. Las respuestas recalcaron que el gobierno regional hizo muy poco por las provincias, en especial en las regiones del sur. Ante la ausencia del gobernador Ocorima, asume como gobernador Julio Sevilla quien reconoció la importancia de “conocer la percepción del usuario, los niños y padres de familia, pues creo que los verdaderos resultados lo sienten y se reflejan en ellos; el efecto de los programas está ahí”; por ello, manifestó la

---

participación ciudadana COPALE, CONEI y Municipios Escolares y reglamentar la implementación de la política en Educación Intercultural Bilingüe en la región.

<sup>16</sup>La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Ayacucho hace de conocimiento a la opinión pública lo siguiente: <http://casariccisj.blogspot.pe/2015/09/la-mesa-de-concertacion-para-la-lucha.html>

importancia de visitar las instituciones educativas para ver la implementación de los programas promovidos del PEN 2021<sup>17</sup>.

Posteriormente en el 2016, las autoridades, funcionarios y miembros de la sociedad civil revalidaron los acuerdos de gobernabilidad del sector de salud y educación para lograr la mejora de la gestión educativa a través del seguimiento de la Mesa de Concertación. Es así que la presencia del MCLCP ha podido visibilizar la situación educativa de la región, contando con las perspectivas de diferentes grupos sociales y funcionarios para la realización de reuniones, talleres y foros. Este espacio cumplió un rol decisivo en la evaluación y articulación de esfuerzos para un escenario de compromisos y ejercicio de derecho y facultades en favor de la educación ayacuchana.

Otro actor importante e impulsor de la dinámica con MCLCP es el Consejo Participativo Regional Educativo de Ayacucho (COPARE-A)<sup>18</sup>. Si bien esta instancia es reconocida por la Ley General de Educación, el Copare ayacuchano identificó nuevos espacios para asumir la conducción de la gestión educativa, dentro del marco normativo y de la arquitectura institucional del Gobierno Regional (Yep & Barea, 2012)<sup>19</sup>. Es importante reconocer que la dinámica del Copare de la región era inestable y ausente, debido a que no existía una

---

<sup>17</sup> DRE de Ayacucho. Encontrado en: <http://www.regionayacucho.gob.pe/index.php/component/k2/item/43-segun-el-informe-los-resultados-son-adelantadores-pues-superamos-el-promedio-nacional>.

<sup>18</sup> Por historia, Ayacucho ha sido una de las regiones que ha contado con un movimiento dinamizador de participación social en la gestión educativa en los distintos niveles y en las instancias de gestión, siendo esto, como los demás espacios, una recomposición del tejido social en la región. Asimismo, se reconoce que los espacios formales cuentan con vacíos para su adecuado funcionamiento (Reynaga H. , 2011)

<sup>19</sup> En la investigación de "Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil: Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali"

acotación específica sobre quién era responsable en la ejecución de las funciones y alcances. Asimismo, no tuvo una intervención directa en la elaboración del PER<sup>20</sup>, siendo otros espacios con legitimidad que lograron impulsar la formulación e implementación de dicho documento (Reynaga H. , 2011).

Por ello, en el 2013, se presentó el ingreso de un miembro de la sociedad civil<sup>21</sup> para COPARE, quien actualmente sigue asumiendo el rol. Uno de los primeros puntos para cambiar fue una evolución interna del consejo, reconociendo sus fortalezas y debilidades.

“Esto impedía mayor diversidad en el espacio, porque el director de la DREA no puede ser juez y parte en la evaluación de las políticas educativas planteadas, no se puede autoevaluar de cuanto está cumpliendo en el desempeño de las políticas educativas. Entonces, desde ahí se plantea la posibilidad o necesidad de que COPARE sea precedido por alguien de sociedad civil u otro actor. Ante esto, Ayacucho marca el punto de quiebre para fortalecer este espacio” (Presidente de Copare de Ayacucho)

Para lograrlo primero se convocó y conformó una representación plural que llevase la voz de la mayoría de los actores comprometidos por la educación ayacuchana y con legitimidad social (Gálvez, 2016) en la participación de las

---

<sup>20</sup> El encargado de la formulación del PER fue el equipo Impulsor, conformado por DREA, RA, SUTE, UNSC, estudiantes, directores de instituciones educativas, ONG.

<sup>21</sup> Según Stojnic y Chávez (2007), el vacío normativo y la poca claridad en cuanto a alcances y posibilidades reales de intervención de los Copare podrían interpretarse como medidas legales para resguardar la autonomía y autoridad de los agentes del Estado en la toma de decisiones, lo cual denota una contradicción entre el discurso participativo y la ejecución de la propuesta (p.117). En el caso de Ayacucho, antes del 2013, el encargado de ejecutar las funciones de Copare era el director de la DRE, quien a su vez tenía que cumplir otros mandatos por parte de Minedu, lo cual dificultó la realización de sus funciones en Copare. De esta forma, se decidió que era mejor contar como presidente de la institución a alguien de la sociedad civil. Esta persona asume su rol desde el 2012, participa en las mesas temáticas de educación en MCLCP, asimismo pertenece a Tarea y trabaja con el grupo AARLE.

reuniones y actividades. Se reconocieron actores<sup>22</sup> que en su momento no eran considerados. En tal sentido, los miembros, independientemente de su pertenencia a uno u otro sector son designados para participar en las diferentes actividades (concursos, elaboración de documentos de gestión, análisis de la problemática regional) que la DREA ejecuta, en aras de buscar la transparencia y el consenso (Alarcón 2016). Para tal fin, se buscó diferentes espacios y medios para la promoción, defensa e incidencia a favor de una educación de calidad con equidad, considerando la diversidad de los estudiantes de la región.

En el 2012, el Copare y MCLCP compartieron un pronunciamiento público con colectivos interinstitucionales por la Educación en Ayacucho, específicamente por los resultados obtenidos en la ECE de la región, que invocó a la movilización ciudadana para generar respuestas por parte del GR y de las entidades comprometidas por la educación,

“Nos afirmamos en el convencimiento que revertir la crítica situación de la educación regional, solo será posible a partir del esfuerzo sostenido de avanzar en la implementación de los objetivos y políticas del PER, por lo cual llamamos a los decisores políticos, a los docentes y funcionarios del Gobierno Regional, DRE-A, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales a difundir e implementar el PMP en Educación, estableciendo los marcos normativos y asignando los recursos necesarios para ello.”<sup>23</sup> De esta forma, se buscó oficializar de emergencia educativa en Ayacucho.

---

<sup>22</sup> “Se ha formado por alianzas sólidas que han sido producto del trabajo decidido y complejo de la Red por la Calidad Educativa de Ayacucho, lo cual ha dado articulaciones en diversos momentos con otras como la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, la Defensoría del Pueblo, la Red de Derechos Humanos, así como la participación decidida de profesores, padres de familia, estudiantes, organizaciones de base que promovieron espacios de diálogo para la concertación colectiva de metas educativas regionales para mejoramiento de la Calidad Educativa en la región de Ayacucho” (Céspedes, 2011).

<sup>23</sup>Pronunciamiento de colectivo interinstitucionales por la educación en Ayacucho <http://foroeducativo.com/portfolio/pronunciamiento-de-colectivos-interinstitucionales-por-la-educacion-en-ayacucho/>

A parte de las mesas temáticas de MCLCP, Copare realiza sus reuniones cada mes, en el cual avisa a los actores sobre la fecha y el eje a tratar. Existe una institucionalidad donde se elaboran planes de trabajo para cumplir y responsabilizar a los sectores participantes, según los Acuerdos de Gobernabilidad o los fines para el año presente. Las decisiones tomadas se presentan en las redes sociales (facebook) y se comunica sobre los acuerdos tomados.

En relación a las funciones del Copare, en el caso de concertación, dada la presencia de diferentes actores- desde la presentación de directores de la educación y de la sociedad civil- generó un espacio institucional del Copare, pues existían propuestas y documentos que se desarrollan en forma democrática con la aprobación y el acuerdo de la mayoría de los participantes y miembros. Así es como “el fortalecimiento del Copare, la vigilancia permanente en las políticas educativas, la participación de la sociedad civil en el CGER ha contribuido que Ayacucho sea uno de los pocos casos donde la sociedad participa” (Presidente de COPARE de Ayacucho). De esta forma, el proceso de coordinación permanente con la DREA y la legitimidad lograda por el COPARE como espacio de discusión sobre la educación de la región generó un cambio interno del Consejo participativo.

En Ayacucho, como en otras regiones del país, se presenciaron trabajos de campo de ONG enfocados en las políticas educativas. En el 2010, se reconocía como cooperantes a USAID, SUMA, APRENES, UNICEF, Tarea que se

comprometieron en proyectos a través de apoyo económico, recursos, capacitación o informes en una política específica en algunas provincias focalizadas de su investigación o intervención. A partir del 2012, la ONG Tarea cumplió un rol significativo en proyectos educativos en algunas provincias. Esta es una asociación civil conformada por distintos actores (locales, regionales y nacionales) que buscan coadyuvar a la sociedad en un espacio de diálogo e intercambio. De las 24 regiones del país, solamente actúa en 3 regiones: Ayacucho, Cusco y Lima Metropolitana. En el caso de Ayacucho, solamente intervienen en Huamanga, Cangallo y Víctor Fajardo atendiendo a la población urbana, rural e indígena de los lugares intervenidos.

Su visión es empoderar actores socioeducativos para que participen en la producción de propuestas educativas, pedagógicas y políticas que contribuyan a la transformación educativa intercultural con equidad en la perspectiva del desarrollo humano, demandas que son dialogadas en el PER y Plan Mediano Plazo; por ello, buscan como medio de cambio la reflexión de la calidad educativa a través de la perspectiva de diferentes actores como de los estudiantes. A parte de eso, realizan actividades como diplomado a profesores para el fortalecimiento del enfoque de la Educación Intercultural Bilingüe, a través de intervenciones, acompañamiento pedagógico, soporte pedagógico en instituciones, así como de la malla curricular” (Director de la AGI de Víctor Fajardo). Para lograr sus propuestas, Tarea busca laborar con otras organizaciones de la sociedad civil para realizar el trabajo de forma coordinada; a nivel de estudiantes promueve municipios escolares, donde realizan reuniones anuales” (Director de la AGP de Huamanga). De esta forma, es una de las organizaciones civiles que continúa

interviniendo en el apoyo de programas específicos; además de ser impulsor del liderazgo estudiantil en Aarle.

En los últimos años, la participación escolar ha comenzado ser una estrategia importante para promover la participación protagónica de las y los estudiantes en los temas de su interés entre pares y la institución en general (Martínez, 2016). Por ello, desde el 2001, Tarea buscó implementar un programa de participación estudiantil llamado Asociación de Alcaldes, Regidores y Líderes estudiantiles (AARLE) que busca acompañamiento y la estrategia de incidencia para demandar a las autoridades la implementación de políticas o la atención a sus problemáticas que ocurren a nivel provincial. Como lo manifestó Cinthya Ayala (Tarea Ayacucho),

El trabajo de TAREA busca empoderar a los actores socioeducativos para que cooperan en la elaboración de propuestas educativas, pedagógicas y políticas. En esta asociación, se centran en el acompañamiento y la estrategia de incidencia. Nosotros trabajamos tres dimensiones: la ciudadana, estudiantil y dimensión joven. El primero es el apoyo a la incidencia y gestión de sus proyectos. La segunda se centra en el rendimiento educativo. Se reconoce los problemas de aprendizaje y enseñanza en la escuela como docentes que no tienen metodología para enseñar, no usan materiales didácticos, profesores que van poco preparados<sup>24</sup>.

La organización de AARLE se define como una red de 300 estudiantes, cantidad de alumnos participativos en las distintas reuniones realizadas en las provincias de la región, que creen en el cambio del sector educativo a través de proyectos y estrategias que inciden en el aprendizaje de los estudiantes para

---

<sup>24</sup> Entrevista a Cynthia Ayala, encargada de la organización de la Asociación de Alcaldes, Regidores y Líderes estudiantiles de Ayacucho (20/03/18).

una educación de calidad e igualdad. Un espacio para fomentar la colaboración y conocimiento de las realidades de las 11 provincias. El conocimiento de la situación educativa regional resulta fundamental, porque se busca redefinir la organización de trabajo entre las entidades educativas regionales, así como producir estrategias que aporten a la reformulación interna de la coordinación en los subsistemas educativos, además de fomentar la reflexión sobre la calidad educativa para fortalecer los organismos, la coordinación y la cultura participativa.

El producto del proceso de deliberación y consenso realizan una agenda estudiantil. Este documento plasma las demandas y propuestas que ellos tienen en relación con las problemáticas que se ha identificado en estos días de trabajo. Por ejemplo, en el XII Encuentro regional se identificó que los principales problemas son: violencia escolar, la falta de interés a las demandas en los presupuestos participativos; escaso apoyo de algunos profesores a la participación estudiantil, poco interés para promover la cultura local, desnutrición en adolescentes y la centralización que privilegia a las provincias cercanas a la capital de la región (Representante de Tarea Ayacucho<sup>25</sup>).

Para lograr sus objetivos y generar capacidades reflexivas en torno a la realidad y plantear acciones que aporten a sus necesidades, se realizan reuniones anuales sobre conceptos de ciudadanía, democracia y la formación de liderazgo, buscando movilizar a los decisores de las políticas y lograr que se concreten los cambios y acciones que permitirán las soluciones a sus demandas. En estas reuniones, se desarrolla la construcción de una agenda de propuestas consensuadas, priorizando las más importantes para el próximo año. A partir de

---

<sup>25</sup> Entrevista a la representante de Tarea y coordinadora de AARLE (20/03/18).

sus propuestas buscan el desarrollo de su región en conjunto, considerando que la expresión de las ideas en los debates es esencial para unificar la sociedad.

“De nosotros parten nuevas ideas, propuestas; por ello, es necesario que nos escuchen, porque de ahí van a venir las mejoras para la sociedad. No queremos que las autoridades piensen por nosotros; por lo contrario, queremos que nos pregunten y sobre todo nos cumplan. Nuestras ideas van a renovar el futuro de la provincia”<sup>26</sup>.

En estos encuentros, cuentan con el apoyo de los diferentes actores (dirección de la DREA, UGEL, alcalde de la provincia de la reunión y de Tarea). Algunos de los hechos que ayudan a verificar esta afirmación son la continuidad de los encuentros regionales, reuniones con el director de la DREA o algún representante del sector educativo. Además de haber sido reconocidos en el Congreso por el liderazgo en los estudiantes.

Para mantener su autonomía y su continuidad, buscan recursos a través de instituciones estatales y privadas para la implementación de su trabajo o el cumplimiento de ellos en algún trabajo, cuando no se logra el objetivo pactado, los líderes estudiantiles siguen a las acciones a través de un acta que prueba el compromiso. A su vez, ubican a sus aliados estratégicos como Defensoría del Pueblo para el buen trato a través de campañas y para la violencia de género ubicaron a Manuela Ramos.

Para lograr la transparencia y comunicación activa con los ciudadanos, la información se presenta en las redes sociales, fan page y en su programa radial llamado “Rompiendo esquemas”, donde se presenta nuevos lentes a

---

<sup>26</sup> Alumna de un colegio de Huamanga-Ayacucho

observar a los decisores políticos sobre la situación educativa. Todas las críticas presentadas han pasado por una evaluación conjunta de los representantes de AARLE para conocer si eso también pasa en otras provincias de la región. Esta dinámica de trabajo de los líderes estudiantiles ha llegado ser considerada en las UGEL, DREA, Mesa de Concertación de la Lucha contra la pobreza, en el cual dialoga sobre las problemáticas encontradas para el cambio de aspectos institucionales como ciudadanos.

Dicha organización, ha contribuido cambios en los instrumentos de políticas, pues al crear consejos de participación social en las escuelas, se tenía como propósito de involucrar a los estudiantes en gestión escolar, mediante el diseño de nuevos programas, genera una dinámica más propia y pertinente al contexto de la población con su entorno educativo.

A nivel provincial, a pesar de la debilidad del Consejo Participativo Local Educativo (Copale<sup>27</sup>) en la región por falta de economía o normativa clara, el desarrollo educativo ha sido el detonante para priorizar políticas, planes y actividades sectoriales e intersectoriales entre instancias del distrito que de manera conjunta ha logrado desarrollar acciones específicas para un bien común como se evidenció en Parinacochas:

“La convocatoria a diferentes sectores: Copale, gobierno local, los directores de las escuelas, padres de familia, el sector salud articulan un esfuerzo común. Por ejemplo, el alcalde ayuda en otorgar ciertas condiciones según su función a las instituciones educativas como el mejoramiento de instituciones educativas o el desplazamiento de docentes. Este punto se debe a que existen colegios distanciados de la capital de Parinacochas. En el sector salud, nos ayudaba en las

---

<sup>27</sup> Copale surge en algunas localidades como un órgano de participación, concertación y vigilancia, que ha buscado, cumplir una de sus 3 funciones en las reuniones de la UGEL u otras actividades que involucre al sector educativo.

coordinaciones para facilitar procesos de campañas en salud escolar. A los padres de familia consideramos como principales aliados” (Ex director de UGEL Parinacochas).

“... los institutos superiores de la localidad, sindicatos, entre otros. Ellos son visibles en las reuniones. Por ejemplo, en el tema de transparencia, se crean comisiones de veedores en ascensos o concursos, lo cual no vienen como sindicatos, sino como parte de Copale. Asimismo, en la provincia, contamos con un Instituto Superior Pedagógico que ha buscado mejorar para la acreditación (Director de la UGEL de Parinacochas<sup>28</sup>)

Así en 2012, Parinacochas generó un Copale que era parte de la evaluación de los rendimientos de los estudiantes a través de comisiones específicas encargadas a la realización de las actividades pactadas en sus reuniones con la UGEL. “Este Copale logró tener financiamiento con las comisiones para el cumplimiento de sus funciones como el logro de la mejora de aprendizajes” (Ex- director de la UGEL de Parinacochas<sup>29</sup>). En Huamanga, “tenemos reuniones a nivel de Copale. Ahí se convoca en función de las necesidades. El Copale es muy bajo, en valgas verdades. A pesar de eso, en la práctica, hay un trabajo o entidad” (AGP de UGEL de Huamanga<sup>30</sup>). En cambio, en Víctor Fajardo, uno de los actores importantes que apoya alguna solicitud de los representantes de las UGEL es la empresa minera “Catalina Wanka” que ha aportado el desarrollo educativo local de diversas formas como el apoyo directo o indirecto en capacitación docente, infraestructura, equipamiento y materiales en las zonas de impacto cercanas al lugar de la minería. “Cuando por ahí,

---

<sup>28</sup> Entrevista al director de la UGEL de Parinacochas (26/03/18)

<sup>29</sup> Entrevista al ex-director de UGEL de Parinacochas (26/03/18)

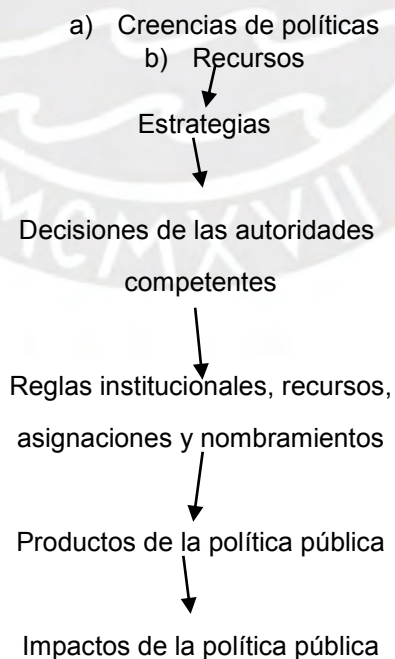
<sup>30</sup> Entrevista al director de gestión pedagógica (27/03/18)

necesitamos un financiamiento, ellos nos apoyan” (Director de AGP de Víctor Fajardo).

De esta forma al contar con distintas instancias sustentadas en creencias, recursos y la cooperación de actores, vemos que más allá de la incorporación de actores en las actividades o cumplimiento de funciones, se comparte la creencia del cambio, en la incesante búsqueda de mejoras de las condiciones de educación, así como la necesidad de fomentar espacios en los que pueden desde la multiplicidad de roles o instancias, hacen visibles aquellas demandas que necesitan un impulso de cambio para lograr una sociedad con igualdad mediante la educación.

### 3.4 Estrategias y acciones: ¿Cómo nos organizamos?

#### SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA DE LA COALICIÓN AYACUCHANA



Fuente: Mapa planteado por Sabatier 1999, presentado en el trabajo de Martín Quintero (2007)

Este mapa será el guía de cómo la coalición promotora educativa ha logrado tener consistencia por el consenso en torno a estrategias en el sector educativo de primaria.

La coalición emplea estrategias para la evaluación y cumplimiento de políticas educativas como el aprovechamiento del espacio de CGER-A (Coordinación de Gestión Educativa Regional de Ayacucho), talleres y espacios participativos, la generación de estrategias enfocadas en el área de gestión pedagógica (AGP) y el involucramiento a nuevos actores sociales y educativos. Estas estrategias se guían por algunas de las propuestas de descentralización planteadas de Minedu (como la coordinación intergubernamental), que no han logrado su objetivo, pero que ha sido parte de la iniciativa de las regiones para realizarlo, con el fin de aumentar el acceso a la educación.

Tabla 4: Acciones y estrategias realizadas en la coalición de “Ayacucho, una región emergente en la educación”

Año	Estrategia
2012	-DREA plantea estrategias para la AGP -Fortalecimiento de Copare- Ayacucho
2014	Creación de la Coordinación de Gestión Educativa Regional en Ayacucho (CGER-A)
2015	-Creación de la ERA (Evaluación Regional de Ayacucho) -II Foro Regional de Educación en Ayacucho
2016	Reconocimiento de CGER por parte del gobernador regional “Willanakuy”, Parinacochas mejora en la capacidad operativa de la UGEL.

Fuente: Elaboración propia

Sobre el primer punto, se identifican diferentes espacios dentro del periodo de estudio de la región. La creación de CGER-A representa a las

instancias intermediarias de educación y la presencia de Copare de la región, conformada por la articulación entre actores estatales que persisten en luchar por la garantía de los derechos a la educación a todas las provincias en el 2014. Esto como contestación y crítica a la ausencia de coordinación con el Minedu y a la par como respuesta al reconocimiento de que la educación, como problema regional, no evidenció un patrón relevante en la gestión del gobernador regional. Paradójicamente, la búsqueda de la descentralización planteada por Minedu, conocido como Coordinación Intergubernamental, no logró ser consecuente a sus planteamientos de reuniones o funciones. La iniciativa de Ayacucho de formar su CGER contribuye al espacio de plantear, evaluar e implementar sobre las propuestas educativas, pero también procurar la democratización de la ciudadanía y el fomento a un sistema educativo diverso.

Una de las ideas principales de la CGER es “la educación como un bien público” para la transformación y el impulso de la coordinación y la articulación de las políticas educativas a través de diferentes actores. Los integrantes de dicha reunión son la Dirección Regional de Educación (DREA)-coordinador de la CGER, Gerencia de Desarrollo Social- representado por su sectorista de Educación-, 11 UGEL de las provincias y la presencia de un presidente de Copare; además se cuenta esperar con la existencia de un coordinador regional (representante del Minedu).

El hecho de que se busque el involucramiento de un coordinador regional, representante del Minedu, en las reuniones de la CGER-A fue un aspecto estratégico para que conozcan no solo las actividades planteadas por la DRE de

la región, sino también de las provincias y sus respectivas localidades. Para algunos de los entrevistados, la presencia de un representante de la entidad rectora MINEDU genera un conocimiento del motor propio de decisiones, organización y trabajo y visibiliza la búsqueda del fortalecimiento de la gestión educativa de la región ayacuchana con una sintonía entre las metas defendidas por la coordinación y los objetivos de los programas o proyectos planteados por Minedu (Ex- director de la UGEL de Parinacochas). Es conveniente entender que su participación es pasiva, es decir no es parte de la formulación o ejecución de las propuestas.

A través de mecanismos de asignación de responsabilidades, control y supervisión de las funciones transferidas, se origina la construcción de planteamientos, propuestas, estrategias y mejoras en el sector educativo. Esto hace que se auto caracterice como una coordinación de distintos actores, con diferentes perspectivas, pero con un mismo fin: mejorar la educación de la región. De esta forma, el éxito de esta coordinación depende de su articulación de actores en la lucha por objetivos comunes.

Es importante resaltar que, en función de las particularidades locales, cada organización posee una estructura diferente y actúa de una determinada forma. En algunas provincias de la región, se realiza la CGEL (Coordinación de Gestión Educativa Local) para presentar un compromiso de manera colectiva para mejorar los nudos críticos y en un tiempo determinado, que es rendido en el próximo CGER<sup>31</sup>. Asimismo, se cuenta con colaboradores, mucho de ellos

---

<sup>31</sup> Sectorista de Educación de Ayacucho.

ligados a una asociación civil, empresas mineras, alcaldes, entre otros, que buscan ser parte del proceso de la gestión educativa a través de diferentes formas por medio de la mejora de infraestructura, capacitación a docentes, movilización a docentes, realización de talleres, entre otros. Esto demuestra que existe una dinámica propia de las provincias, a parte de la regional, que se esfuerzan por generar espacios de capacitación y talleres para fortalecimiento de capacidades en estrategias de comprensión lectora y matemáticas; organizan reuniones permanentes con los directores y docentes para observar los puntos críticos.

En el 2015, la DREA planteó una evaluación regional de educación, llamada ERA que buscó recoger información del diagnóstico de los cursos tratados en la ECE y a partir de los resultados de las pruebas estandarizadas hacer reajustes para fortalecer sus políticas de gestión pedagógica. A nivel provincial se realizan las EPAS que “no es para medir el resultado, sino considerar aspectos que los alumnos requieren como reforzamiento. En base a esos resultados se hace un análisis que nos ayuda a tomar decisiones sobre qué aspectos mejorar para apoyar un poco a los estudiantes sobre la mejora de su aprendizaje” (Director de AGP de Víctor Fajardo). Dicha dinámica también se ejecutó en Parinacochas y Huamanga. En el caso de la primera provincia, se buscó conocer los indicadores más débiles que presentan los alumnos con dificultades de entendimiento y aprendizaje para realizar sesiones de aprendizaje con reforzamiento. Huamanga planteó “una elaboración de instrumentos de evaluación que facilite a los docentes de las instituciones educativas saber sobre la situación de aprendizaje del estudiante, así como

talleres dirigidos a docentes especializados en las áreas de matemática y comunicación” (AGP de Huamanga).

Para el desempeño de estas estrategias, las UGEL han tenido que buscar la forma de llegar a las diferentes instituciones educativas a través del aumento de coordinadores del sector educativo primario, mayor presencia de asistencia técnica, la generación de sesiones de aprendizaje y reforzamiento. Así como un estímulo no monetario a los docentes que han logrado mejores resultados. Es importante tener en cuenta que las limitaciones de personal para el monitoreo en las instituciones educativas suele ser un vacío que aún no logra cerrarse en las regiones con zonas geográficas dispersas, en especial de servicios educativos rurales.

“Ahora último, hemos contratado a 9 coordinadores distritales exclusivamente para el tema del monitoreo y, también, asistencia técnica. Ellos se movilizan con una motocicleta, le entregamos ciertos elementos que necesitan” (Director de la AGP de Huamanga). En cambio, “Un papel importante fue la iniciativa de reforzamiento escolar. Los docentes hacían sesiones específicas. Esto lo hacían en la tarde con alumnos que tenían ciertas dificultades para el aprendizaje. A ellos, los separamos en otros horarios en las sesiones de reforzamiento, donde existía la participación de los padres de familia” (Ex director de la UGEL de Parinacochas 2011-2016).

Por otro lado, para cambiar la situación de las UGEL rurales, Minedu planteó un proyecto de inversión pública llamado “Mejoramiento de la gestión educativa descentralizada de instituciones en ámbitos rurales de 24 gobiernos regionales de Perú, 2014-2016”, para modernizar la gestión educativa en las UGEL que brinde servicio educativo de calidad y eficiencia a la comunidad educativa a través del mejoramiento de la capacidad operativa, recordando que se debería de cambiar el enfoque burocrático de Minedu en las UGEL. Se

reconocen 70 UGEL (32%) beneficiarias en las 24 regiones del país. Ayacucho cuenta con 5 puntos de acción y evaluación: Huanca Sancos, Huanta, Parinacochas, Sucre y Fajardo. De este proyecto, Parinacochas adquirió un reconocimiento por su estrategia “Willanakuy” que cumplió con los siguientes objetivos del proyecto: simplificación de trámites y procesos administrativos a través de los Mapros (manual de procesos administrativos) y el mecanismo de atención al público.

“Hace 3 años, vino un programa de la descentralización que se enfocó en la modernización de la gestión. “Una UGEL moderna para una mejor educación” contribuyó al cambio de trabajo de Parinacochas. Eso nos ayuda a crecer, coincidiendo en el desarrollo de los aprendizajes de alumnos como la estructura de la UGEL. Esto nos permitió de forma más técnica con asesoramiento, visitas, acompañamiento para mejorar el trabajo a través de capacitaciones y reuniones del ministerio. Nos obligó implementar la mejora en la atención del ciudadano” (Director de la Área de G.P y director de la UGEL de Parinacochas).

Esto evidencia la forma cómo los proyectos de Minedu buscan ser realizados por las regiones para entregar un servicio educativo de calidad e igualdad a los estudiantes, a pesar de sus limitaciones. Este aspecto fue importante al tener la mirada de “un servicio para toda la comunidad” que se dirige a la búsqueda del cambio del núcleo de la política de la región. Esto toma mayor importancia por el compromiso e influencia de las ideas entre el personal que reconocen la importancia de consolidar sus políticas.

El modelo de gestión con liderazgo y compromiso implicó un cambio de actitud del personal de la UGEL, una actitud más proactiva, entregado al tema educativo. En el 2013, los veías a todos motivados para su mejora. Más aún, el crecimiento anterior desde el 2011 hasta el 2015 se debe por el apoyo de los programas, intervenciones, todo ese movimiento cultural-pedagógico generó una expectativa (ex Director de Gestión Parinacochas).

En el 2016, el Minedu reconoció a 20 unidades ejecutoras que lograron los mejores índices de cumplimiento<sup>32</sup> de los compromisos de desempeño. Entre ellas, Ayacucho, La Libertad y Puno lideraron dicho proceso. A diferencia de Junín, las UGEL de Ayacucho de Huanca Sancos, Sara- Sara, Sucre, Huanta y Víctor Fajardo alcanzaron los mejores índices en los cuatro tramos planteados por Minedu, lo cual le asignaron un monto de 2 millones 25, 800 soles (Andina, 2016)<sup>33</sup>. En el caso de Víctor Fajardo, en las reuniones de CGER, se le reconoció su trabajo por el cumplimiento de las metas planteadas, resaltando que el logro es debido al trabajo en equipo. “El trabajo no ha sido solo de los jefes de línea, sino del todo personal que se involucra”.

### 3.3 Reglas institucionales, recursos y asignaciones

A través de la creación de la CGER-A, la coalición promotora de Ayacucho adoptó políticas y estrategias a las demandas educativas de las provincias, representadas por sus UGEL. Los planes de gestión del Plan Estratégico Institucional de la DREA y el Plan Mediano Plaza arribaron el desarrollo de diagnósticos de la situación regional por posibles soluciones, siendo guías para la actividad pedagógica e institucional en las instituciones educativas como la responsabilidad de las UGEL en los instrumentos de gestión, con la colaboración

---

<sup>32</sup> Tramo 1: Promover resultados educativos, Tramo 2: Generar condiciones para el inicio del año escolar, Tramo 3: Fortalecer procesos de gestión durante el año escolar y Tramo 4: Promover resultados educativos.

<sup>33</sup> Ayacucho, La Libertad y Puno lideran DRE y Ugel reconocidas por desempeño. <http://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=632330>

de la DRE. De esta forma, entre 2011-2012, Ayacucho adaptó herramientas de gestión como los planes a mediano plazo (PMP) con la participación de la DRE y UGEL que se concentró en un proceso político y técnico para el cambio de las políticas, así como la demanda social que la población tiene sobre las mismas (Unicef y Suma, 2012; CNE, 2012). Demostrándose un proceso de cambio de las políticas nucleares de Minedu a una realidad educativa de Ayacucho.

Estos instrumentos aportaron a la construcción del Plan estratégico institucional de la DREA del 2014-2017 que se responsabiliza de los retos educativos regionales mediante la implementación de una secuencia de cambios<sup>34</sup> que facultan el progreso y la renovación de la educación de la región. Su finalidad era orientar las acciones educativas regionales desde una reflexión colectiva y profesional, ya que contó con la presencia de diferentes actores, dándose una relación horizontal: DREA a nivel interno y externo, con docentes y directores de las UGEL y se buscó establecer estrategias y políticas en el mediano y corto plazo en el sector educativo.

De los seis objetivos presentados en el cuadro, la coalición promotora de la región ha buscado cubrir las que se dirigen al núcleo profundo, es decir a la búsqueda de igualdad y calidad en los servicios educativos, enfocado en la mirada del sector primaria. Si bien no todos los objetivos son logrados de forma

---

<sup>34</sup> Compromiso de gestión escolar, fortalecer las redes educativas en toda la región, ampliar la capacidad operativa de las UGEL y fortalecimiento de las capacidades de los docentes a través de las visitas y asistencia técnica en el aula e institución educativa, fortalecer la movilización regional por la mejora de los aprendizajes, articular la articulación de la gestión, consolidar y articular las políticas educativas nacionales y las demandas del contexto educativo regional y promover la articulación intergubernamental y las alianzas públicas y privadas (PEI 2014)

permanente, no quiere significar que no sean de suma importancia. Primero, *la atención a estudiantes de poblaciones bilingües y rurales de EBR* es una de las bases de la Coalición promotora, en especial de Aarle y Tarea, para lograr la inclusión social a través del desarrollo de capacidades según su contexto. Para tal efecto, Tarea escogió a las provincias del norte de la región (como Víctor Fajardo) para apoyar mediante talleres a docentes de la Educación Intercultural Bilingüe, generar espacios de comunicación y desarrollo de los alumnos a través de frases en quechua, conocimiento de las demandas de líderes estudiantiles quechuahablantes a través los Encuentros regionales, etc<sup>35</sup>.

Segundo, *la atención a jóvenes y adultos para garantizar su derecho a la educación* es parte del grupo objetivo de la coalición promotora que se concretó lentamente en las mesas temáticas y estratégicas que se ha evaluado en el presente trabajo. Esto parte de la idea de la legitimidad que debería darse en la participación de los miembros.

Por último, el fortalecimiento de la gestión educativa regional es uno de los ejes centrales de la coalición promotora, ya que su mirada se centra en mejorar la calidad de la gestión educativa, pues parten que desde la gestión se podrá reconocer la situación de los aprendizaje.

---

<sup>35</sup> Recomendaciones por parte de Copare para este objetivo es la actualización de las escuelas de EIB según el escenario lingüístico (2014), el involucramiento de docentes bilingües en el registro nacional (2014) e incorporación de los enfoques de derechos, EIB, género en todos los instrumentos de gestión territorial y sectorial (2015) (Gálvez 2016).

Tabla 5: Plan de Mediano Plazo 2012-2016, Plan Estratégico Institucional 2014-2017

Política general	Políticas priorizadas		Objetivos	Grado de cumplimiento de los objetivos
Mejorar los aprendizajes en	Políticas Específicas	Atención Integral a la primera infancia	Ampliar la cobertura de atención integral con calidad y pertinencia cultural y sociolingüística en región para niños y niñas de 0 a 5 años (I y II ciclos) (No se ha logrado generar espacios en este punto).	El trabajo no se centra en la Primera Infancia
		Atención a estudiantes de poblaciones bilingües y rurales de EBR.	Mejorar los aprendizajes de los estudiantes de las poblaciones bilingües y rurales a través del acceso a una educación intercultural bilingüe de calidad.	Al tener un enfoque cultural, el rol primordial de cumplimiento lo tiene Tarea por su visión.
		Atención a los jóvenes y adultos para garantizar su derecho a la educación	Mejorar el acceso, cobertura y logros de aprendizaje de jóvenes y adultos teniendo en cuenta su cultura, necesidades y experiencia para que aporten al ejercicio de su ciudadanía y el desarrollo productivo local y regional	La coalición promotora centra su atención en que la sociedad gocen la oportunidad de recibir una educación de calidad e igualdad como derecho, pero en especial realzan la importancia de acceso y logros.

estudiantes de la Educación Básica con enfoque EIB y Ambiental	Políticas de soporte	Diseño Curricular regional de educación básica regular con enfoque intercultural bilingüe y ambiental	Construir e implementar participativamente el Diseño Curricular Regional Diversificado, con enfoque intercultural bilingüe y ambiental, con énfasis en el desarrollo de capacidades creativas, productivas y emprendedoras	Una de las demostraciones es el PER y la Agenda Regional, ya que reconocen la importancia de crear políticas contextualizadas para generar aprendizajes, pero no logran implementarse de forma permanente, ya que al tener demasiada burocracia en las UGEL y DRE dejan de lado la generación de políticas educativas según las necesidades de la población objetivo.
		Sistema Regional de Formación de Docentes en Servicio	Mejorar el desempeño de los maestros y maestras en servicio para el desarrollo de una educación pertinente y de calidad y lograr que los estudiantes alcancen mejores aprendizajes.	Intermedio, pues la DRE y UGEL han buscado dar un rol importante a los docentes, pero Minedu cumple un rol central en este punto, ya que plantean los bonos económicos a los profesores reconocidos con buenas prácticas escolares y la meritocracia.
		Fortalecimiento de la gestión educativa regional	Implementar una gestión educativa moderna, descentralizada, participativa, eficiente y eficaz orientada al logro de los aprendizajes que pone a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión.	Fuerte, ya que la dirección de la coalición educativa de la región se dirige en la búsqueda de la mejora de la gestión a través políticas contextualizadas que involucren a las provincias para saber sus percepciones sobre la implementación de las políticas educativas, siendo esto parte del ciclo de las políticas. Además que es un punto constante de búsqueda de cambio por la sociedad en general.

Fuente: Gobierno Regional de Ayacucho, Gerencia de Desarrollo Social, DRE (2012). Presentación de Escala

#### CAPÍTULO 4: COALICIÓN PROMOTORA DE EDUCACIÓN EN CONSTRUCCIÓN EN JUNÍN

Junín se encuentra a la zona central de los andes peruanos con un área total de 44 197 km<sup>2</sup>. Abarca dos regiones naturales: la sierra y la zona ceja de selva y la selva. Según las proyecciones de población de la INEI (2016), Junín acoge una población de 1 360 506 habitantes, de los cuales 34% corresponden a lo rural. La región cuenta con 9 provincias: Huancayo, Concepción, La Merced, Jauja, Junín, Satipo, Tarma, Yauli y Chupaca.

Según la INEI, Junín registró la mayor alza de pobreza monetaria (21.2%), creciendo en 3.7%. Las provincias de Junín, Tarma, Concepción y Jauja muestran de 30% a 50% de incidencia de pobreza. En cambio, las provincias de Yauli, Chanchamayo, Huancayo y Satipo presentan de 0% a 30% de incidencia de pobreza (Sineace, 2017). De esta manera, Junín tiene un bajo desarrollo humano. Esto se convalida con la evaluación de los índices de progreso social a nivel regional del país donde Junín ocupa el puesto 16, siendo su nivel de progreso muy bajo a comparación del año pasado.

Las principales actividades económicas de Junín son las siguientes: la más importante es la minería (22%), otros servicios (19%), comercio (13%), agricultura, caza y silvicultura (13%). La primera es uno de los pilares para el ingreso per cápita de la región. Cabe resaltar que Yauli (La Oroya) es una de las provincias que tiene mayor presencia de empresas mineras.

La gestión educativa de la región está dividida en 9 Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). En 2009, la UGEL Río Tambo, Pichanaqui y Pangoa son creados como entidades descentralizadas. De la UGEL de Satipo, se encuentra cuatro UGEL operativa: Río Tambo, Ene Mantaro, Pichanaqui y Pangoa, de las cuales tienen colegios estatales y no estatales alejados de la UGEL.

Tabla 6: Tipología de las UGEL

Tipo	En qué consiste	UGEL DE JUNÍN
A	UGEL con mayor capacidad operativa y que enfrenta un bajo desafío territorial.	Chupaca, Yauli y Jauja
BC	UGEL con capacidad operativa intermedia y/o menor y que enfrenta bajo desafío territorial.	Huancayo
D	UGEL con mayor capacidad operativa y que enfrenta un desafío territorial intermedio.	Tarma
E	UGEL con capacidad operativa intermedia y que enfrenta un desafío territorial intermedio	Concepción y Junín
F	UGEL con capacidad operativa limitada y que enfrenta un desafío territorial intermedio.	No se encuentra ninguna UGEL
GH	UGEL con capacidad operativa superior y/o intermedia y que enfrenta alto desafío territorial	Satipo y Chanchamayo

Fuente: Ministerio de Educación (2015)

En el cuadro presentado, Junín cuenta con 5 UGEL con mayor capacidad operativa, pero con ciertas dificultades territoriales en las instituciones educativas. Así la zona sierra de Junín presenta mayor presencia de UGEL con capacidad operativa que contribuyen al desarrollo de la gestión en el territorio y no presentan obstáculos en la geografía de las escuelas. En cambio, la parte de la selva muestra una baja capacidad operativa, por lo cual no logra cumplir los

proyectos u actividades educativas; no obstante, dichas dificultades territoriales no han sido un aspecto que dificulte las dinámicas de la DREJ con las UGEL.

#### 4.1. ¿Existe una Coalición en construcción educativa de Junín?

Como se mencionó en el inicio, Junín es una región con una diversidad cultural (zona selva y sierra), lo que involucraría una mirada territorial para planificar estrategias que puedan contribuir al cambio del sector educativo desde la mirada de sus estudiantes. Es importante resaltar que este enfoque toma valor por la visión y perspectiva de los directores de la DRE de Junín al diferenciar entre el cumplimiento de sus funciones desde la ciudad o conocer la realidad desde el espacio de los estudiantes, sea por un trabajo coordinado o comunicativo con las UGEL, ante la ausencia de las entidades gubernamentales en la región y localidades. Por ello, su sistema de creencias se centró en la búsqueda de una educación integral que pueda responder a las demandas de la sociedad educativa. Punto que si bien es respetado por el Copare de Junín, en realidad percibe que dicha situación aún no contribuye un cambio significativo en la región.

Tabla 6: Estructura del Sistema de creencias de la coalición promotora en formación

Sistema de creencias	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
La búsqueda de una educación integral	Una educación integral contribuye igualdad de oportunidades	Educación de calidad para las zonas urbanas y rurales	1.-Potenciar las prácticas pedagógicas 2.- Proyectos orientados a metas concretas para mejorar y superar los logros alcanzados

Fuente: Elaboración propia

Es trascendental aclarar que las ideas de la DRE y las UGEL de Junín se conducen por sus funciones y proyectos planteados desde MINEDU, dándose una mirada centralista en el mejoramiento de las evaluaciones censales antes de considerar el conocimiento de las demandas de la comunidad educativa, que no tienen un peso esencial dada la debilidad y la descoordinación entre las instancias consultivas regionales (Copare) y locales (Copales) con las instancias estatales (DRE-UGEL). Dicha aclaración nos evidencia el debilitamiento del desarrollo descentralista para el Copare de Junín.

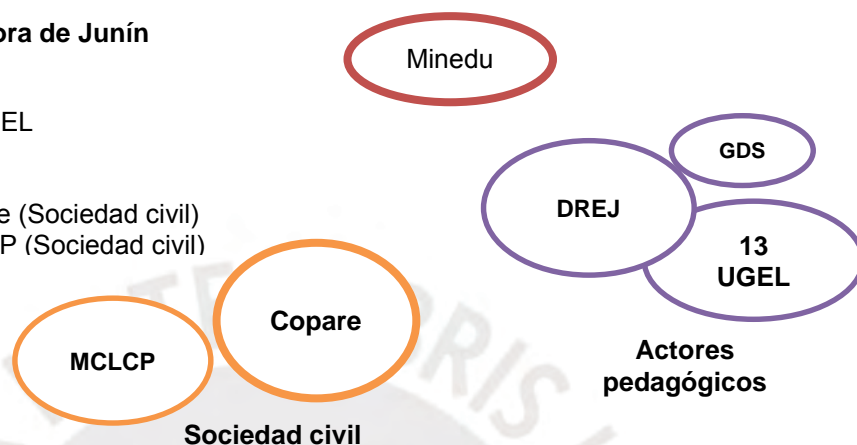
El cuadro anterior presenta una estructura planteada por la DRE hacia sus UGEL. Se tiene como fin mejorar el desarrollo humano e inclusión social para la igualdad de oportunidades; por ello, el enfoque se centró en conocer las debilidades de zonas rurales y urbanas a través de las perspectivas de los actores sobre el sector educativo, admitiendo que la mejora debe ser por igual y no por espacios más cercanos a la capital de la región. Por eso, la DRE buscó propagar a las UGEL, con la colaboración de la Gerencia de Desarrollo Social, un enfoque coordinado y búsqueda en común de desarrollo educativo en los estudiantes. “Nuestro trabajo fue ser directo y constante con las UGEL con una comisión intergubernamental que busca cumplir con las políticas regionales, según sus compromisos y funciones” (Gerente de Desarrollo Social de Junín).

#### 4.2. Actores de la coalición promotora en construcción de Junín: ¿relación jerárquica?

##### Coalición promotora de Junín

Actores de Junín:

13 UGEL  
DRE  
GDS  
Copare (Sociedad civil)  
MCLCP (Sociedad civil)



Fuente: Elaboración propia

Los actores estatales (DREJ y UGEL) han sido protagonistas por sus objetivos y funciones enfocados en los aprendizajes, específicamente en la mejora del rendimiento educativo de los niños y niñas, siendo todos sus esfuerzos centrados en ECE. Dicha situación es criticada por Copare, ya que la DRE deja de lado la realización de políticas enfocadas en la diversidad cultural de la región, pues todas las decisiones han sido dirigirse en ¿cómo llegar a cambiar los resultados de la evaluación?, en vez de preguntarse ¿en qué deberíamos de mejorar como sector educativo regional? Es decir, las estrategias se centraron en lo cuantitativo (aumento porcentual en las evaluaciones censales), antes que lo cualitativo (cuál es la necesidad pública para su mejora en el rendimiento educativo). Para el presidente Copare, dicha situación se debe a que

“Si Minedu plantea lo que se debe de realizar para el año escolar, la DRE y UGEL se centrarán en eso, antes que preguntarse en los estudiantes ¿Qué es lo que necesitan para lograr competencias? Más aún, no tenemos ni un currículo como guía para nuestra región que obviamente los docentes no sabrán en qué enfocarse; por ello, DRE se ha enfocado tanto en viajar en la ceja selva de Junín, pero ¿en realidad está generando resultados positivos? He ahí la cuestión”.

Por otro lado, a diferencia de Ayacucho, en Junín se visualiza una participación tardía y minoritaria de actores no estatales en la educación. Antes del 2015, el Copare Junín no ejercía una influencia suficiente en la sociedad, así como en el Gobierno Regional, puesto que no se reconocía como una instancia de participación por pocos miembros empoderados y una débil dinámica organizativa.

Esto se reflejó desde la elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER) en 2007, ya que no contó con la presencia de diferentes actores y entidades para el recojo de información y de sus perspectivas sobre la situación educativa regional, diciéndose que la ejecución del PER solo concentró a actores estatales en “cuatro paredes”, siendo una expresión de debilitamiento de Copare por la falta de convocatoria de diferentes actores (Yep y Barea 2013); por ello, el CNE indicó a DREJ que era necesario elaborar el PER por segunda vez con la concertación de distintos actores. “Junín fue una de los departamentos que elaboró el PER con poca movilización y concertación social y/o en proceso muy inicial, con obstáculos en su prolongación” (CNE, 2011).

A pesar de las modificaciones y sugerencias, en la actualidad “no tenemos un PER que se cumpla y menos un currículo regional que evidencie las necesidades de competencias educativas para los niños y niñas, según la

realidad educativa de la región. Una vez más evidenciamos la presencia de la centralización en decisiones y acciones de Minedu” (Presidente de Copare).

A parte de la situación del PER, el director de Coparej manifestó que “el primer esfuerzo de elaboración de un plan educativo regional ocurrió en el periodo del expresidente regional Vladimiro Huaroc, (2006 al 2010); luego desconocido por el exgobernador Vladimir Cerrón (2011-2014), quien inició la elaboración de un nuevo plan, que la actual gestión de Ángel Unchupaico, no continuó” (MCLCP, 2018)<sup>36</sup>. Si bien se plantearon proyectos de educación regional en búsqueda de la participación y el diálogo necesario para su construcción, su aplicación tenía dificultades, porque “el gobernante regional considera que hasta ahí llega su obligación y luego las prioridades pasan a ser otras- por ejemplo, politizar el sector-o porque el siguiente gobierno vuelve a construir otro documento acorde con su parecer y prioridades”. (Walter Angulo, 2014).

Entre 2010 a 2012, el consejo general de Copare intentó realizar algunas actividades con la dirección de la DREJ, pero no contó con la participación y coordinación permanente del ex director de la DREJ (Wálter Angulo), quien a su vez cumplía el rol de presidente de Copare, lo cual era lógico que el director no podía cuestionar la realización de sus propias actividades, además que “su mirada en la gestión era la realización de visitas a las UGEL para proponer

---

<sup>36</sup> Consejo Participativo Regional de Educación de Junín elabora propuestas para el diseño curricular. En página de MCLCP (15/03/18) <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias/junin/iii-foro-panel-gobernabilidad-cultura-participativa-y-prevencion-aportes-para-el-plan>

cambios en el sector, pero no tenía involucramiento en la dirección de COPARE<sup>37</sup> (Presidente de Copare)

Asimismo, Copare Junín no contó con *fuentes de legitimidad*<sup>38</sup> que pudieran contribuir a su fortalecimiento como consejo consultivo, porque “los integrantes del COPARE no estimulaban la participación de los espacios de concertación, lo que se suma a la poca voluntad política y escasa disponibilidad de tiempo y priorización de estos procesos, todo lo cual jugaba a favor de su debilitamiento” (Petruska y Yep, 2013). Una de esas evidencias fue la ausencia de la mayoría de las 31<sup>39</sup> organizaciones en la reunión para la aprobación del Plan de Trabajo del 2013. Para el director de la Gestión Institucional de la DREJ, dicha ausencia generó que “no se consolidaran las propuestas ni planteamientos orientados a mejorar la educación en Junín, cuyo informe debió presentarse la

---

<sup>37</sup> Para el presidente de COPARE, dicha situación fue interpretada como desinterés para participar en las reuniones de Copare. Asimismo, si se tendría que tomar una decisión, el interés más venía por otros actores que del propio director de la DRE, siendo una organización vertical y jerárquica antes que contribuir a un espacio de acercamiento y evaluación de propuestas o gestión educativa. De esta forma, ante la persistencia de dichos integrantes, ingresó un actor de la sociedad civil.

<sup>38</sup> Bitektine (2001) analiza las fuentes de legitimidad: a) Alcance: cómo se percibe o comprende la acción, el juicio o evaluación que tiene; y la conducta desencadenada (apoyo, cuestionamiento, indiferencia); b) Audiencia: los actores o grupos interesados, lo que pueden incluir decisiones, reguladores, implementadores, etc.; c) las dimensiones percibidas, materia de evaluación, pueden ser los procesos, las estructuras, los resultados, así como la participación de sus líderes y como otros actores sociales involucrados; d) al procesamiento que aplican los actores (grupos de interés) para evaluar la legitimidad, puede ser cognitiva y/o sociopolítica, cuán comprensible es y a quién beneficia, d) el mecanismo de cumplimiento en qué medida se ajusta a las expectativas de los actores.

<sup>39</sup> Los representantes que deben asistir a la reunión son del: Gobierno Regional de Junín, Foro Salud de Junín, SITASE, APAFAS de la Región, Arzobispado, IPD, Cámara de Comercio, Universidad Continental, SIDESP, Colegio de Abogados, ADIPESS, Sociedad Benéfica Prisma, Municipalidad Provincial de Huancayo, representante del CEN SUTE Junín, UPLA, ARCIJE, Consejo de Directores de Educación Superior, Defensoría del Pueblo, Corte Superior de Justicia de Junín, Centro de Capacitación “Arguedianos”, Asociación Regional de Directores, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, I.E. San Agustín, alcaldesa escolar de la I.E. “Micaela Bastidas”, así como de las Direcciones Regionales de: Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Comercio Exterior y Turismo.

primera semana de octubre al Consejo Nacional de Educación por la falta de quorum<sup>40</sup>.

Por ello, en 2013, se realizó una reunión para reestructurar sus integrantes con la intención de estimular el cumplimiento de los objetivos y el fortalecimiento del Copare ante las continuas ausencias de los presidentes de Copare, reconociéndose a un presidente-adjunto (profesor Eduardo Valentín) quien buscó cumplir algunas acciones y visibilizar a Copare ante su debilidad institucional.

Recién en diciembre del 2014, después de 7 años de su creación, el Gobierno Regional emitió el oficio N° 016-2014-COPARE Junín que reconoció a Copare como un espacio de concertación, vigilancia y participación para el quehacer educativo con su reglamento interno y su Plan de trabajo, con el fin replantear ciertas actividades o temas que deberían de priorizar. Al ocurrir el reconocimiento de Copare como instancia participativa en 2015, la MCLCP se compromete en apoyarlos a través de la incidencia educativa. Es importante hacer hincapié a este punto, ya que nos muestra un espacio antes y después del reconocimiento de Copare como una instancia participativa para el gobierno regional que da apertura al involucramiento de otras instancias estatales y no estatales.

La presencia de la MCLCP como institución generó participación de Copare en mesas temáticas de la educación y en sesiones enfocadas en el eje

---

<sup>40</sup> Se frustraron reuniones del COPAREJ por inasistencia de representantes. En voz peruana <http://vozperuana.blogspot.pe/2012/09/afirman-representantes-de-comite.htm>

social de los Acuerdos de Gobernabilidad de 2015-2018. “Es importante tener siempre presente al sector educativo, porque a través de educación formamos cultura. Esa es mi tarea como consejo consultivo de las mesas” (Presidente de Copare).

“La participación ciudadana es un eje primordial para asegurar la eficiencia, transparencia y democratización de la gestión educativa; sin embargo, resulta una práctica nueva, que se debe construir a largo plazo y que pueda naufragar ante la utilización política de esos organismos, la falta de apoyo de los organismos estatales, que no apuestan por su promoción, y la debilidad de la participación de la sociedad civil” (Ex director de la DREJ).

En segundo lugar, en 2015 en una asamblea ordinaria, se planteó como presidente del consejo a un representante de la sociedad civil (Asociación Cultural Barricada<sup>41</sup>), Eduardo Valentín, quien se centró en temas transversales de construcción social para Junín a través de la creación del currículo regional. Se buscó que los cursos (matemática, comunicación, etc.) se vinculen a las necesidades formativas de la sociedad. Con esta nueva organización, se centró discutir la situación educativa regional recogiendo las demandas educativas, pero señalando que no solo se centran en aprendizajes, sino también en la situación de los docentes, apafas, padres de familia o la rendición de cuentas de las actividades de los directores de la DRE.

Por otro lado, una de las condiciones de la región, a largo de estos años la sociedad civil se concentra más en temas de ambiente y salud por la presencia de empresas mineras en La Oroya, Junín y el Valle del Mantaro. Además, la

---

<sup>41</sup> Es una asociación cultural de teatro.

presencia de ONG (Ayuda Mas ONGD) contribuyen económicamente a proyectos ambientales de la región y/o talleres informativos para realizar denuncias ambientales (OEFA), la creación de un Consejo Regional de Cambio Climático de la región Junín, la Mesa Mantaro Revive y un Comité Regional de Educación Ambiental en Junín (2015). Posiblemente, esta situación explique el porqué de la mirada esté menos dirigida en educación.

A pesar que Copare no tiene una infraestructura propia, las reuniones son desconcertadas en diferentes espacios como instituciones o colegios, dependiendo también de la solicitud de algunas instituciones que buscan la presencia de Copare para que evalúen sus situaciones.

Tabla 7: Funciones del Copare de Junín

Funciones del Copare de Junín	Actividades
Concertación	-Consolidar la estructura organizacional a través del reglamento interno y el plan de trabajo para legitimar la mejora educativa
Participación	-Búsqueda de involucramiento de diferentes actores no estatales y estatales (DREJ) -Foro Panel sobre el tema de educación con los candidatos al congreso por la región (2016)
Vigilancia	-Cumplimiento de las normativas y funcionamiento de las actividades de las instancias descentralizadas de la educación. -Rendición de cuentas del cumplimiento de la vigilancia social -Conocer los integrantes de las 11 Copales de la región -Veedores en las evaluaciones estudiantiles

Fuente: Elaboración propia

En relación a las tres funciones, la participación se centró en las asambleas ordinarias y extraordinarias. Para lograr este trabajo, fue necesario

fortalecer las instituciones de la sociedad civil y del Estado<sup>42</sup> para tener diferentes perspectivas sobre la situación educativa de la región. Si bien cuentan con 42 instituciones inscritas, en realidad en las reuniones ordinarias asisten entre 25 y 30 instituciones, posiblemente por falta de compromiso. A pesar de dicha manifestación, se tiene un Consejo Directivo (5) que se centran en abordar los principales temas de la agenda como el currículo regional y educación ambiental. En el caso del consejo directivo, se ha buscado ampliar espacios como el local de APAFA para involucrar actores no estatales. “Si las reuniones se realizan en un local, antes de empezar la exposición, se espera un balance de sus actividades, asimismo conocer qué concepto tienen de COPARE para saber y expandir el valor del consejo participativo” (Presidente de Copare).

Desde el consejo consultivo de Copare, se formaron paneles en los siguientes temas transversales: a) interculturalidad con una mirada horizontal en las personas a través de sus prácticas, costumbres y convivencias, no solamente involucra lo simbólico o el mantenimiento de la identidad histórica, sino contribuir a una nueva forma de comprender los temas actuales que afectan la región. Asimismo, b) fomentar la cultura de paz vinculado a los derechos humanos, planteada desde las miradas de diferentes actores (Lugar de la Memoria, arzobispado de Huancayo, estudiantes que representan a instituciones

---

<sup>42</sup> Padres de familias (APAFAS), el colegio de profesores de Junín, universidades (nacional de centro de Perú, continental, Alas Peruanas, Los Andes), CGTP, SUTE, MCLCP, instituciones de la sociedad civil, iglesias evangélicas y católicas, arzobispado de Huancayo y PAZ (una mesa de los desplazados), la cultura de paz, ONG (4) tocan el trabajo educativo, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, GR, DRE, Ministerio de agricultura, ejército, la policía, municipalidad de Huancayo

interesadas, desplazados), c) el fortalecimiento de gobernabilidad y convivencia ciudadana. Este trabajo es coordinado con MLCP para ejercer criterios y compromisos a través de indicadores de gobernabilidad.

Por último, el cuarto panel enfocado está enfocado en la educación ambiental para el desarrollo sostenible que busca las escuelas realicen prácticas y vivencias cotidianas en los estudiantes que contribuyan al cuidado del medio ambiente. A través de este espacio, Copare buscó articular e involucrar a los actores en sus planes y proyectos.

En el caso de vigilancia, Copare de Junín enviaba mensajes a los directores de la DRE para saber las actividades realizadas en su gestión, pero no hubo una respuesta al pedido, ya que la mayoría de los ex directores eludían enviar el informe del balance. Asimismo, si bien Copare de la región era partícipe de las evaluaciones o concursos planteados por la DREJ, UGEL O Minedu (exámenes a directores, PELA, escalas, etc.), subrayaron que no están involucrados en todas las convocatorias, lo cual solicitaban que era necesario reconocerlos como instancia de vigilancia, más aún cuando son reconocidos en la Ley General de Educación. De esta forma, Copare percibió una ausencia de conexión entre las instancias regionales con sus consejos participativos para el cumplimiento de las actividades dado por el poco interés de los directores de la DRE y UGEL.

En relación al nivel local, de los 11 copales de la región, solo se confirmó la existencia de dos consejos (Chupaca, Pichanaki). En cambio, en algunas no se logró formar una relación estable entre la UGEL y su Copale porque las UGEL

se enfocan más en cumplir las reglas o planteamientos de Minedu o DRE, antes de orientarse a otras funciones centrales como el tema participativo, asimismo por la posible tensión entre el presidente de los Copales y el director de la UGEL. Por ejemplo, se intervino en el conflicto de UGEL y Copale de Huancayo ante la falta de convocatoria de la UGEL para la toma de decisiones, lo cual la directora pensó que cumpliría el rol de presidenta en el consejo de Copale (presidente de CopareJ), ya que en la normativa se les reconoce como presidentes de Copare, pero, una vez más, se reconoció que no pueden ser juez de sus propias acciones.

A pesar del debilitamiento de algunos Copale, COPAREJ intentó cumplir sus actividades de forma dependiente. Por esa razón, a nivel local, solicitó información sobre caso administrativo impuesto a un profesor, con el fin de velar sus derechos y el cumplimiento de ética y código. Asimismo, el pedido de información minuciosa sobre la cantidad de escuelas por niveles, docentes y estudiantes por sexo, personal administrativo y de servicios que pertenecen a la zona de Tambo del Ene, que entró en discusión por la posibilidad de la pertinencia territorial a Cusco.

Para 2016, en el marco de la participación electoral, se realizó un “Foro Panel sobre el tema de educación con los candidatos al Congreso por la región” para saber sus propuestas en el sector educación y, a su vez, los aspirantes al Congreso sepan las demandas educativas de la región desde la mirada de la sociedad civil. A pesar de la realización de este espacio, hasta el momento no

se ha percibido el cumplimiento de dicho compromiso, lo cual pone en la duda la palabra de dichos actores.

Tabla 8: Actores no estatales y estatales en la coalición en construcción de Junín

Actores	Función	Entidad	Nivel de involucramiento
DREJ	Liderazgo para el trabajo en la coordinación del proceso de la realización de estrategias pedagógicas.	Estado	Fuerte por el liderazgo del director de DREJ en la realización de políticas enfatizadas.
UGEL	Búsqueda de planificación y gestión educativa según la realidad de su jurisdicción.	Estado	Fuerte por la búsqueda de dinámica propia y coordinación con la DREJ. Reconocen al Copare y Copale, pero rescatan que se debe de fortalecer dichas dinámicas
Gerencia de Desarrollo Social	Coordinación con la DREJ: trabajo multisectorial	Estado	Dependiendo de las políticas a presentar y ser partícipes, si son parte de ello tienen un rol según sus competencias.
Copare	Participación, concertación y vigilancia de las políticas educativas de la región	Sociedad civil	Intermedio, ya que aún se busca la presencia de la sociedad civil en la participación de las reuniones, se puede decir que los miembros de Copare son los que están generando el funcionamiento de la instancia participativa.
MCLCP	En el Acuerdo de Gobernabilidad para el desarrollo regional de Junín 2015-2018, en la dimensión social, se plantea como estrategias: fortalecer y mejorar el programa de PELA, reforzar las capacidades a los docentes en estrategias pedagógicas, mejora de las infraestructuras y equipamiento de las escuelas, así como el desarrollo de programas y proyectos de alfabetización e impulsar la institucionalidad del Consejo Regional de Interculturalidad <sup>43</sup> .	Sociedad civil	Su involucramiento con Copare ha contribuido que sea un espacio importante de reuniones, además de darle mayor peso; por ello, su involucramiento sería fuerte, pero con los actores estatales no se ha evidenciado mucha relación.

Fuente: Elaboración propia

<sup>43</sup> Información del Plan de Gobernabilidad de MCLCP 2015-2018

Los cambios en la participación estarían originados desde la activación lenta del Copare con la presencia de otros actores y conocimiento de sus funciones para la realización de sus actividades. A pesar del reconocimiento Copare por la DREJ en el 2015, aún se percata desvinculamiento y poca importancia de los directores de la DREJ. Además de eso, se nota que este espacio compite con otras agendas como la ambiental que es más potente y se manifiesta mediante diversas instancias y redes; tampoco parece haber desarrollado niveles de alianza o convocatoria con estos otros sectores activos de la sociedad civil regional. Una de sus principales críticas es que el CNE educación debe velar por COPARE en su vínculo y pertenencia en los 3 niveles de gobierno. Asimismo, reconocen necesario un presupuesto mínimo para el cumplimiento de las actividades.

“Mientras no se entienda la política curricular desde el Minedu, no se tendrá sentido en la formulación e implementación de políticas educativas. La falta de articulación del sistema educativo con la realidad de las regiones es una muestra de la ausencia o debilitamiento de la entidad rectora. El gobierno regional por cumplir puede realizar lo que manda la entidad rectora, pero en realidad eso no sería un avance en la gestión”.

De modo que, los grupos constituidos (una formada por DRE-UGEL y otra por Copare) muestran miradas diferentes que incluyen diferentes prioridades. Del mismo modo, DRE enfoca su mirada de gestión directamente en las UGEL, como grupo objetivo de cambio. En cambio, Copare busca centrarse en transformar el enfoque educativo desde la malla curricular y de sus funciones, acoplando lentamente a demás actores con las ideas y valores a considerar para el cambio educativo. Asimismo, a diferencia de Ayacucho, Junín no contó con un espacio de debate de ideas entre la sociedad civil y las entidades estatales como

fue el proceso de la elaboración del Proyecto Educativo Regional, recién con el reconocimiento de Copare en la región se involucra lentamente en espacios de participación y concertación.



## CAPÍTULO 5: “Actuar fuera de la caja”, cambios en la gestión educativa Ayacucho y Junín

Al tener reconocimiento de la situación educativa, los actores plantearon estrategias que contribuyeron cambios en la gestión educativa de las instancias intermediarias y de la sociedad civil. Para entender los cambios sucedidos en las políticas educativas, usaremos una de las tres variables planteadas por Martinon (2007): el cambio en la propia dinámica interna del subsistema, mediante el aprendizaje orientado a las políticas, dentro y entre las coaliciones (Martinón, 2007). Relacionando a los cambios encontrados, este aprendizaje puede centrarse en el “refinamiento de nuestra comprensión de las relaciones lógicas y causales del interior de los sistemas de creencias de cara a obtener mecanismos mejores para el alcance de los valores centrales” (Martinón, 2007).

Aunque existan planes y programas planteados por Minedu para orientar las políticas educativas, en Ayacucho, su efectiva realización se ve en la traducción de conocimientos de los actores socioeducativos en las decisiones regionales y locales, más aún cuando cuentan con la promoción de iniciativas, de acuerdo a la ejecución de los diagnósticos y propuestas.

UGEL gestionan con sus propios recursos a través de elementos de documentación, un plan de mediano plazo, la agenda educativa regional. No esperamos al Minedu para el cumplimiento de las políticas educativas. Sin embargo, hay una condición para la implementación de la política regional (Sectorista de Educación de Gerencia Desarrollo Social, Huamanga).

A *nivel administrativo*, uno de los principales cambios surge por el involucramiento personal para realizar un trabajo desde la mirada de sus objetivos y visiones sobre la educación en la implementación de las políticas educativas.

En los últimos 5 años, a nivel de la UGEL, los trabajadores han entendido la lógica de gestión. Esto permite su esfuerzo para lograr el cumplimiento de metas. Existe una buena cantidad de profesores y directores que se esfuerzan en el logro de cumplimiento de objetivos. Antes, el tema de gestión de la UGEL era muy administrativo. Buscamos atender los problemas de los actores educativos, viajamos a los centros educativos para solucionar los problemas. Buscamos ser una instancia de prestar un buen servicio. En eso hemos avanzado mucho. Ahora tenemos especialistas con mayor estabilidad laboral que dura 4 años, antes duraba dos a tres meses (Director de Gestión Pedagógica de Huamanga).

Esto evidencia, cómo el reconocimiento de la necesidad de cambio del sector educativo contribuye al involucramiento de diferentes actores educativos de forma unificada y progresiva, además los acuerdos entre los miembros corresponden adecuadamente a los énfasis y las orientaciones sugeridos en las reuniones, que toma mayor valor por la voluntad de tramitar sus lineamientos consensuados.

En el caso de la UGEL de Víctor Fajardo, la entrega de los materiales educativos ha sido oportuna por la preocupación en la provisión o producción de los insumos para el proceso educativo a través del compromiso de diferentes actores durante el proceso de la formulación y decisión de políticas para ajustar sus expectativas- en función a los beneficios y alcances de los actores socioeducativos- y el apoyo previo a la implementación.

Primero, las políticas del Minedu se socializan, después se asignan responsabilidades a las entidades encargadas del sector educativo de la región. Nosotros como UGEL hacemos un trabajo descentralizado. No solo los directivos ejecutan el trabajo, por eso hay áreas que desarrollan estrategias. Por ejemplo, la instrucción del material educativo. (...) Eso parte desde la llegada del material educativo a nuestra sede institucional como UGEL. De ahí, se recepciona en el almacén y abastecimiento. Luego pasa la responsabilidad a la gestión pedagógica. Los especialistas son encargados a ver la meta como institución tenemos de todos los años, deben de hacer su cuadro de distribución por la característica de la institución, la ubicación. Una vez que termine el cuadro de distribución por materiales se asigna ese cuadro para el contrato de una movilidad que tendrá las rutas de los distintos colegios a entregar. Después de eso, la AGP tiene el deber de monitorear la entrega oportuna del material. Para la entrega, hemos conformado una comisión de recepción de materiales educativos en cada institución conformada por el director, por el personal de servicio, una autoridad o un apafa. Entre ellos, está el deber de recibir los materiales. Después de todo, verificamos si la cantidad se encuentra en grado de excedente o no. Implementamos las políticas a través de la asignación de responsabilidad y conocimientos de los procesos (Director de Gestión Pedagógica de Víctor Fajardo).

Es importante reconocer que, al tener una coalición fuerte como Ayacucho, sus actores reconocen el núcleo fondo (igualdad y desarrollo a través de la descentralización) que es acatado en las reuniones de la Coordinación de Gestión Educativa Regional (CGER-A). A pesar de las limitaciones o dificultades de tener una descentralización educativa, Ayacucho lo ha tomado de una manera positiva, ya que “la descentralización ha generado mayores oportunidades de tomar decisiones en base del análisis de nuestra realidad. Una muestra de ello es el CGER” (Director de Gestión Pedagógica de UGEL de Parinacochas).

Esta preocupación por llegar a los distintos espacios de la región ha sido una de las expresiones más recurrentes entre los entrevistados, ya que no todos los programas introducen mecanismos y herramientas para evaluar el cumplimiento de las políticas sugeridas. La evaluación realizada en CGER y otros espacios participativos contribuye al debate de las políticas, programas y

proyectos, lo que origina una reformulación de propuestas. El Pacto de Gobernabilidad nos ha permitido tener conocimiento sobre cuánto se cumplen los acuerdos para comenzar a priorizar políticas educativas que no han sido consideradas en su momento. En ella, hemos podido crear una Agenda Educativa Regional priorizó el desarrollo de los niños y niñas (Director de GP de Víctor Fajardo).

Como parte de los procesos de incidencia de la sociedad civil, se generó un consenso a nivel del Gobierno Regional de Ayacucho; se viene trabajando en ese sentido desde distintos ángulos. En este proceso, la sociedad civil ha jugado un rol importante en la incidencia de las políticas. Así, en la actual gestión de las instancias gubernamentales como la Gerencia de Desarrollo Social y la Dirección Regional de Educación, existe apertura al diálogo con la sociedad civil, en la medida en que valoran su acumulación de saber y encuentran en ella el soporte técnico para el diseño de las políticas regionales (Céspedes y Reynaga 2011).

Por su propia función estratégica, la CGER ha contribuido al surgimiento de los principales cuestionamientos de las UGEL al tener entendimiento de las demás dinámicas. “Para el logro como región, no solamente es evaluación de los compromisos, se logró conocer las buenas prácticas y mejoras de las propias UGEL. Uno toma esas experiencias como referencia” (Director de la UGEL de Parinacochas).

Dicho cumplimiento de las actividades, se debe también al cambio de la mirada administrativa por pedagógico de la UGEL que se ha alineado a las demandas de los usuarios sobre sus servicios y reconocer sus debilidades.

Antes los especialistas de educación, estaban acá sentados, pero su función era estar con los profesores y escuelas. Ahora no tienen labor administrativa, se dedican al trabajo de monitorear y apoyar al profesor. Igual nosotros estamos predispuestos de apoyar a las instituciones por más que sea lejos, aunque la parte económica limita, pues debemos de

mandar viáticos a los especialistas o profesores. Aun así, los profesores, por amor al trabajo, se ofrecen ir (Director de Gestión Institucional de Víctor Fajardo).

Los entrevistados destacaron que una de las expresiones de cambio en el enfoque pedagógico es el *acompañamiento pedagógico*, ya que, a través de las estrategias mencionadas con la colaboración de los actores, según su intensidad de compromiso, han logrado que las localidades puedan ser parte de la implementación de las políticas educativas.

Primero tomar conciencia, a pesar de estar mejorando, todavía no alcanzamos 50 %. Se ha visto mejoras significativas, pero no suficientes. Involucrar otras áreas que puedan ayudarnos a cumplir el plan, pero también está en el director. El acompañamiento pedagógico debe ser cumplido en los tres procesos: supervisión, monitoreo y el acompañamiento. Los dos primeros se cumplen, el último no se realiza, Por eso, una de nuestras metas es lograr el acompañamiento pedagógico para generar reflexiones (Director de Gestión Pedagógica de Víctor Fajardo).

Esto evidencia un poco la situación que enfrenta la UGEL de Víctor Fajardo para lograr el acompañamiento en las instituciones educativas. Dicha manifestación se debe a la diversidad cultural que tienen en la provincia, siendo EIB (educación intercultural bilingüe) un tema central a valorar. Aun así, han buscado mejorar desde sus percepciones.

Pese a que criticamos la debilidad de proyectos de Minedu en algunas regiones, se debe destacar que el planteamiento de programas enfocados en bono económicos contribuye a la búsqueda de mecanismos propios para lograr el objetivo que más cobra importancia por el peso de participación de docentes.

“En los últimos años, los profesores y directores han ido tomando conciencia de la necesidad de cumplir con las horas efectivas, tener mayor compromiso del nivel de aprendizaje. Esto se ha sumado al apoyo de unas estrategias del acompañamiento y soporte pedagógico.

Asimismo, las capacitaciones a las UGEL. El ministerio de educación ha estado otorgando bonos por el buen desempeño de los profesores en relación a los resultados de la evaluación censal del estudiante. Son aspectos que han atraído un esfuerzo en los docentes en la mejora de los aprendizajes”.

A diferencia de Ayacucho, la mirada del director de la DRE de Junín se centró en la búsqueda de llegar a las localidades para conocer las dificultades que enfrentaban, pues su enfoque central era mejorar en los resultados de las evaluaciones censales por ser un enfoque de cambio para Minedu; por ello, uno de los primeros cambios fue el conocimiento de experiencias de los procesos de aprendizaje entre los especialistas del sector educativo con padres de familia, directores y docentes, a través del monitoreo y del trabajo de campo de los directores de las UGEL especialmente en la implementación de políticas del Minedu.

Reconocer la diversidad de nuestra región ha sido un paso para cambiar las políticas de Minedu a nuestra realidad local y regional. Esto se suma más cuando nosotros mismos atendemos a las demandas de la sociedad educativa. Por ejemplo, los que se encuentran últimos puestos de rendimiento son Ene Mantaro, Río Tambo. No significa que no realicen esfuerzos gigantescos para cambiar su situación, si no presentan una zona rural, pobreza, diversidad. Por ello, la política era buscar qué hacer para que esos sectores más atrasados manifiesten sus expectativas y realidades. Esto fue lo que originó la diferencia. El director debe estar en el aula con el maestro para saber qué agregar y mejorar en el espacio educativo. (Ex director de la DRE de Junín)

Segundo, para contribuir a la mejora del rendimiento educativo de las UGEL se planteó la formación docente en servicio, mediante grupos (a.- sistematización, b.-comunicación y difusión, c.-asistencia y fuentes de verificación y d.-evaluación) encargados para la elaboración de plan trabajo y formulación del programa de formación que se fortaleció con los talleres

mencionados en las estrategias. Entonces, el liderazgo de las entidades educativas del sector regional comenzó a cambiar al reconocer sus debilidades.

“A través del liderazgo de algunas UGEL, se ha logrado, de cierta forma, estar pendientes de los principales temas educativos como la gestión descentralizada de la educación. Por ejemplo, el trabajo de campo ha conllevado un giro de mirada en lo pedagógico que en lo administrativo. Además, el maestro comienza a reconocer el valor de su profesión mediante la profesionalización de la docencia. Satipo y Pangoa presentan un equipo fuerte que va saliendo a las cuencas. De los 5 días de la semana, un día están afuera viviendo la realidad de las escuelas”.

Con esta iniciativa, se pudo generar un cambio transcendental que, posiblemente, contribuyó a la mejora del sector educativo. Tercero, al no tener instancias participativas fuertes, surge un cambio importante, la voluntad de las entidades (DRE-UGEL-IE) ha buscado visibilizar la realidad mediante el involucramiento de actores educativos (docentes, directores, profesores, empresas) en espacios de encuentro en ciertas partes de la región. Para el ex Director Regional de Educación de Junín,

“la UGEL Yauli ocupa el primer puesto en relación a las demás de Junín, debido que existieron colegios fiscalizados donde las empresas se encargan de las instituciones educativas en el cual entregaba bonos en relación a los rendimientos. Además de eso, los padres de la familia están presente, ellos preguntan qué falta en la institución educativa, existiendo una cultura de calidad y evaluación del aprendizaje del alumnado. La empresa se encargaba de la capacitación de los docentes”.

Lo particular de esta UGEL es que, a pesar de estar en la periferia de la región, iniciaron un camino que se debe de recorrer como sociedad y de actores estatales. Este es un aspecto reconocido por la DREJ, pero a la vez cuestionado por la debilidad de los actores en involucrarse permanentemente. En comparación Ayacucho, las coaliciones educativas de Junín no necesariamente

comparten un mismo aspecto secundario; por ello, su impulso a un cambio se da con dos enfoques distintos (construcción del currículo y mejora del rendimiento escolar), lo que hace que sus acciones no sean directamente complementarias.

Por otro lado, a pesar de la creación de Copare por parte de Minedu en el 2007, las regiones presentaron dinámicas internas diferentes en su organización. Ayacucho ha buscado visibilizar la situación educativa en coordinación con otras instancias de las organizaciones sociales para unir fuerzas y lograr cambios que involucren mejoras en el sector. Asimismo, por sus antecedentes, la problemática educativa ha presentado diferentes debates de ideas (como la formación de movilizaciones para criticar la situación de las evaluaciones censales, pactos de gobernabilidad, espacios de encuentros de estudiantes, reuniones bimestrales de directores de DRE, etc.) que al pasar del tiempo a involucrado mayor compromiso y fortaleza de las instancias involucradas.

En cambio, desde el reconocimiento de Copare de Junín en 2015, recién se inicia la participación de entidades estatales y no estatales, con el fin de visibilizar la situación regional y local de la situación educativa, además el enfoque de la sociedad civil se centra en la contaminación del medio ambiente, antes que el sector educativo, posiblemente, por la presencia y participación de ONG quienes apoyan en programas o proyectos sociales. Asimismo, desde su creación, recién se comienza a plantearse pactos de trabajo con MCLCP, quien da un espacio de participación a Copare y que actualmente se involucra en temas relacionados en educación. De esta forma, recién el espacio está asumiendo su rol de forma lenta, pero segura.

## CONCLUSIONES

1.- Como se mencionó anteriormente, el inicio de la investigación comenzó con las variables de participación ciudadana y coordinación, pero encontramos que las coaliciones educativas resumen las variables propuestas en la pregunta e hipótesis, ya que las coaliciones promotoras son un enfoque para analizar cambios en la política pública. Además, por los objetivos de la investigación no buscamos discutir si los cambios vienen de arriba o de abajo, tampoco discute si el actor es estatal o no, si no incluye a ambos (depende del caso como se da), dándose una relación horizontal entre ellos.

2.- Este trabajo trata de aportar a la Ciencia Política una mirada de las *ideas* que poseen los actores en la gestión educativa, como parte del enfoque de las coaliciones promotoras, lo que en la mayoría de los trabajos realizados se pierde de vista, siendo un asunto central en la dinámica de los actores para la implementación de las políticas educativas. Es decir, considero muy limitado asumir como factores de cambio: las correlaciones de cambio en la situación educativa y la inversión, o los planteamientos de la descentralización dados de la manera sectorial, sabiendo que no todas las regiones tienen las mismas facilidades o atribuciones geográficas, sociales y culturales. Además, no solo se trata de analizar la evaluación de las reformas y las normas descentralizadas, sino de reconocer los mecanismos propios creados por las regiones y sus actores desde perspectivas contextualizadas, para comprender que ha contribuido a la toma de decisiones en alguna etapa del ciclo de políticas públicas. Si bien es difícil determinar políticas educativas para cada región, la

presencia de actores consolidados y comprometidos con la educación promovería a una ciudadanía informada e identificada ante cualquier situación adversa, defendiéndolas cuando estén puedan ser amenazadas como en un escenario de debilidad institucional.

3. Si bien se planteó que, en la descentralización educativa en el país, aún se evidencian debilidades que no logran satisfacer todas las demandas de las regiones, encontramos que las ideas son un medio para la formulación e implementación de las políticas públicas que involucra a múltiples actores. Pese a que los espacios formales (como Copare) aún cuentan con vacíos institucionales como la normativa que deberían de ser evaluados para el adecuado funcionamiento interno de dichas instancias, aun así, se canalizan encuentran iniciativas propias de las sociedades de las regiones para lograr con el cumplimiento de sus actividades.

4.- Hemos encontrado que el proceso de mejora del sector educativo en Ayacucho se debe a la presencia de una coalición educativa fuerte que adopta i) una postura de cambio por la situación catastrófica de la situación educativa y ii) el involucramiento de actores socioeducativos dio oportunidad a plantear la difusión y la sostenibilidad de las políticas basadas en la idea común de una educación de calidad e igualdad para superar la pobreza y las brechas de inclusión social. Siendo ellos parte de la formulación y decisión de políticas ajustadas según sus expectativas y realidades, cumpliendo funciones de concertación y vigilancia. Esto nos muestra que, al reconocer las perspectivas de una política implementada por parte de actores del Estado, los actores no estatales pueden evaluar la importancia de su involucramiento a sugerir en

ciertas decisiones o demostraciones de cambios que tienen sustento en la elaboración de planes y estrategias para el proceso de mejora de la situación educativa.

5.- En cambio, en Junín se presenta una coalición en formación, ya que las realizaciones de sus políticas educativas se centran en las funciones de las instancias intermediarias de la educación (DRE-UGEL- GDS), pues recalcan que los cumplimientos de ciertas políticas dependen de las iniciativas de la entidad rectora. Aunque, el liderazgo y el compromiso del ex director de la DRE cooperó en iniciativas de reconocer la situación de las provincias alejadas de la capital mediante “trabajos de campo” en las instituciones educativas, en especial de aquellas que no lograban tener servicios educativos mínimos para el desarrollo de sus estudiantes. Dicho planteamiento, logró ser parte de trabajo de las UGEL e instituciones educativas. A diferencia de Ayacucho, el involucramiento de los actores en la evaluación o implementación de las políticas educativas no ha sido de forma conjunta o permanente.

6.- La creación de los Copare fue una manifestación de Minedu para el involucramiento de la sociedad en la gestión educativa en su región y localidad desde el 2007. Si bien se buscó que este espacio sea un respaldo a la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, se encuentra que desde la normativa existe confusión de los roles y alcances en las instancias involucradas, concentrándose el poder en las instancias de DRE y UGEL. Tanto Ayacucho como Junín resaltaron que el rol del director de la DRE no visibilizó la real situación de la gestión educativa, ya que no puede ser juez y parte de sus propias decisiones y acciones, además se manifiesta que la presencia de Copare

puede deberse solo cumplir las funciones por parte de DRE, siendo un factor de su debilidad en los inicios hasta que el rol se cedió a un representante de la sociedad civil en ambas regiones para direccionar las actividades y funciones de Copare.

De esta forma, la sociedad ayacuchana ha buscado espacios de intervención y visibilización de la situación educativa como movilizaciones por un cambio en la educación-como son los resultados de la evaluación censal o la ausencia de intervención por parte de entidades del gobierno regional. Asimismo, las redes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la concertación y participación en la evaluación e implementación de las políticas educativas, dándole un espacio a Copare para su visibilización. En cambio, en Junín, los espacios de la sociedad civil se enfocan más en problemas del medio ambiente, antes que los educativos, aunque también el reconocimiento formal tardío de Copare en el 2015 genera que lentamente pueda obtener aliados para su organización y fortalecimiento interna. De modo que la organización se presentó más jerárquica (e institucional) por parte de la DRE, antes que un espacio compartido.

7.- Finalmente, desde este enfoque de investigación podríamos conocer la situación de otras regiones que posiblemente manejan estrategias contextualizadas a sus realidades y que teoría ha contribuido a la mejora de su gestión educativa. Asimismo, queda abierta la pregunta más amplia para otros estudios de cómo la formación de estas coaliciones promotoras contribuyó al cambio en los resultados censales de educación. Además de eso, a través de las coaliciones podríamos entender la toma de decisiones de los actores en las

reformas, programas, proyectos y leyes del sector educativo, ya que podrían existir intereses particulares de por medio que facilitan o dificultan a un grupo minoritario. Justamente las Coaliciones promotoras analizadas muestran que para sostener e impulsar cambios en el sector educativo, al menos en los contextos señalados, no solo basta que intervenga el Estado, las redes y los actores de la sociedad civil tienen mucho por decir y hacer, por su trayectoria e involucramiento.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, L., & Valdivia, N. (2011). Descentralización y presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y desafíos. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7-51.
- Álvarez, N. (2010). La descentralización educativa en el Perú. *Educación*, 7-26.
- Andrade, P., Carrillo, S., & Nakano, T. (2005). En *Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Ángulo, W. (2014). La revolución educativa con descentralización: cuatro días por el río Napo. *TAREA*, 18-22.
- Bentancur, N. (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Uruguay de Ciencia Política*, 73.
- Bentancur, N. (2016). Las "Coaliciones Promotoras" de las políticas educativas. Marco conceptual y aplicación a un caso nacional. . *Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 150-170.
- Bentancur, N., & Mancebo, M. (2012). Políticas Educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región. *Uruguay de Ciencia Política*, 1-6.
- Chávez, C. (2011). La situación de la educación rural en Ayacucho. Una mirada desde un enfoque basado en los derechos humanos. *Comisión de Derechos humanos*, 5.
- Contraloría General de la República. (2014). RC-528-2014-CG. Transferencia de la Gestión Administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Correa, P. (3 de abril de 2014). En educación, el proceso de descentralización aún está inconcluso. (H. SANTISTEBAN, & J. VICUÑA, Entrevistadores)
- Correa, P. (2015). El fortalecimiento de los mecanismos de relación intergubernamental como condición de una gestión descentralizada con un enfoque territorial.
- Cuenca, R. (2013). Reformas Institucionales y Acción Social. La experiencia de la descentralización educativa en Arequipa. 161-173.
- Díaz, H. (5 de enero de 2008). *Educared*. Obtenido de Desafíos de la educación en el siglo XXI: [http://educared.fundaciontelefonica.com.pe/desafioseducacion/2008/01/05/descentralizacion\\_educativa\\_y/](http://educared.fundaciontelefonica.com.pe/desafioseducacion/2008/01/05/descentralizacion_educativa_y/)
- Gálvez, C. (2016). La participación ciudadana en educación: La experiencia de Ayacucho. *TAREA*, 40-44.
- Gonzales, N., De Belaunde, C., & Eguren, M. (2008). El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento a los funcionarios.
- Legonía, E. (2015). *Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de Gobiernos Regionales y Locales respecto a salud y educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto*. Lima: GRADE.
- Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 281-318.

- Molina, R. (2010). Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales: estudios de casos. *USAID/PRODESCENTRALIZACIÓN*.
- Moya, M. (2012). Descentralización educativa: Oportunidades y desafíos. *Tarea: Políticas Educativas*, 30-32.
- Muñoz, F. (2012). *¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas*.
- Oscorima, W. (2011). *Plan de Gobierno 2011-2014*.
- Parras, L. (2014). Descentralización educativa: Avances y desafíos de la región Moquegua. *TAREA*, 50-54.
- Reynaga, H. (2011). Hacia a una agenda educativa de Ayacucho. *TAREA*, 28-30.
- Reynaga, H. (2011). Participación y democratización de la educación en Ayacucho. *Educación y conflicto armado ¡Nunca más! Una reflexión desde Ayacucho.*, 129-149.
- Ríos, A. (2016). La ruta de la gestión descentralizada en la educación. *TAREA*, 16-21.
- Rivero, J. (2014). El difícil camino de apostar por la descentralización educativa. *TAREA*, 32-38.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning. *Policy Sciences*, 129-168.
- Sabatier, P. (1993). Policy Change over a Decade or more. *Boulder: Westview Press*.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 93-130.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications. *Boulder: Westview Press*, 189-220.
- Sineace. (2017). Caracterización de la región Ayacucho. *Sineace*.
- Sineace. (2017). Caracterización de la región Junín.
- Stojnic, L., & Sanz, M. (2007). *Democratizando la gestión educativa regional. Dilema y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima: PROEDUCA-GTZ.
- Valdivia, N. (2012). Descentralización de la gestión educativa en el Perú: la agenda pendiente y el rol del nivel local. *Cambios institucionales para un Estado más inclusivo*.
- Vargas, J., Neyra, C., Kerrigan, S., & Rivera, F. (2015). Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial: balance 2011-2015. 6.
- Yep, E., & Barea, P. (2012). Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali. *Grupo Propuesta Ciudadana*.

## Anexo 1

### LISTA DE ENTREVISTADOS

Patricia Correa. Ex Jefa de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación, y también ex- asesora en descentralización educativa en el Consejo Nacional de Educación.

César Gálvez Alarcón, presidente de Consejo Participativo Regional Educativo de Ayacucho (COPARE), miembro de Tarea y encargado de la mesa temática de educación de MCLCP.

Leoncio Reyes, ex- director de la Dirección Regional de Ayacucho y actual director de la Gestión Pedagógica de Ayacucho

Félix Quispe, especialista de Primaria de la Dirección Regional de Ayacucho.

Ex- director de la UGEL de Parinacochas (2012-2016). Actual director de la gestión pedagógica de Parinacochas.

Blas Ruperto, Actual director de la UGEL de Parinacochas

Director de la Gestión Institucional de la UGEL de Víctor Fajardo, ex- secretario técnico para la elaboración del Proyecto Educativo Local.

Director de la Gestión Pedagógica de la UGEL de Víctor Fajardo

Gestora de la UGEL de Víctor Fajardo

Director de la Gestión Pedagógica de la UGEL de Huamanga

Alfredo Contreras, Gerente de Desarrollo Social. Sectorista de la Educación de Ayacucho

Encargada de la Asociación de Alcaldes, Regidores y Líderes Estudiantiles de Ayacucho y miembro de Tarea

Luz Gonzales, representante de docentes de Ayacucho de sector primaria

Walter Ángulo, ex director de Dirección Regional de Junín

Director de la Gestión Pedagógica de Chupaca

Director de la Gestión Pedagógica de Concepción

Director de la Gerencia de Desarrollo Social de Junín

Eduardo Valentín, director de Consejo Participativo Regional Educativo (COPARE) de Junín

Representante de APAFA de Junín