

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**EFFECTOS DE LA INCORPORACIÓN DEL CUERPO DE GERENTES
PÚBLICOS EN EL ÁMBITO POLÍTICO CULTURAL DE LA UGEL N° 7**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y
GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Luis Alonso Ortiz Peralta Murillo

ASESOR:

Frank Renato Casas Sulca

Septiembre, 2017

**Dedicada a mis padres
por el apoyo incondicional.**

El tiempo es nuestro problema, lo demás son abstractos.

Jorge Luis Borges



Contenido

Resumen.....	3
Introducción	5
Capítulo N° 1 Marco Teórico.....	11
1. Enfoque de Investigación: Aproximación estratégica relacional.....	11
2. Ámbito de Investigación: Gestión Pública	12
2.1 Reforma de Estado y Gestión Pública	13
2.2 Reforma de Estado en el Perú.....	14
3. El Cuerpo de Gerentes Públicos	15
4. Otros aportes teóricos para la investigación.....	18
4.1 Ámbitos de análisis en las organizaciones.....	18
4.2 La Política de la Burocracia	19
4.3 El Poder en las organizaciones.....	21
4.4 El ciclo de vida organizacional.....	25
Capítulo N° 2: Aproximación estratégica relacional aplicada a la UGEL N° 7.....	29
1. Contexto	30
1.1 La Reforma Educativa y Magisterial	30
1.2 La Modernización del Estado Peruano	34
1.3 La Unidad de Gestión Educativa Local.....	36
2. Actores.....	41
2.1 Actores colectivos	43
2.2 Actores individuales	52
Capítulo N° 3: Cronología de acontecimientos significativos	54
1. Hostilidad y campañas de desprestigio contra miembros del CGP	55
2. Denuncia de Sabotaje contra miembros del Régimen del D. L. N° 276	60
3. Rol del Principal y búsqueda de alianzas.....	63
4. Las buenas prácticas reconocidas en la UGEL N° 7	67
5. Transformación de la cultura organizacional, una propuesta de valor	69
6. Ciclo de vida organizacional	74
7. Evaluación de desempeño por etapas identificadas	76
Conclusiones Finales.....	90
Recomendación	95
Bibliografía	97



Resumen

Este estudio de caso investiga los efectos de la incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) en la dimensión político cultural de la UGEL N°7, basados en la hipótesis que su incorporación inició el tránsito de la organización de un *Sistema Cerrado* a una de tipo *Arena Política*, dadas las competencias de gestión estratégica y gestión del entorno político del CGP como actor colectivo.

A través del análisis de los hechos significativos demostramos que, previo a la incorporación del CGP, la UGEL N° 7 era una organización de Tipo Sistema Cerrado, con una coalición interna muy burocrática, concentrada en el personal perteneciente al Régimen del D. L. N° 276. Sin embargo, con la incorporación del CGP llega un nuevo actor que disputa desde la estructura ostensiva (asumiendo jefaturas en la organización) el poder *performativo* de las redes de la organización, inaugurando una etapa que, según la tipología de Mintzberg, es denominada de Arena Política confrontacional entre los CGP y los miembros del D. L. N° 276. Luego, esta Arena Política Confrontacional se transforma en una Arena Política de Alianzas Frágiles, gracias al liderazgo del Principal (Director de la UGEL N°7), la gestión de las asimetrías salariales y desarrollo de aliados estratégicos, llevando a la organización al desarrollo de buenas prácticas reconocidas a nivel nacional. Sin embargo, su alejamiento a propósito de la Reforma Magisterial, trajo consigo una reconfiguración de las coaliciones, retornando los actos de confrontación, que llevan a la UGEL N°7 a una tercera etapa, denominada de Organización Politizada, caracterizada por presentar conflictos de intensidad moderada y naturaleza constante.

La principal conclusión arribada es que los conflictos señalados están vinculados principalmente a la cultura organizacional predominante y la resistencia al cambio,

sustentada en el poder que concentran los trabajadores del régimen laboral del D.L. N° 276 y que, en el periodo de tiempo investigado, el Cuerpo de Gerentes Públicos como actor colectivo demostró conocimientos generales de gestión y normativa pública pero, limitadas capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, gestión estratégica y gestión del entorno político, lo que impide llevar a la UGEL N°7 a otras etapas de desarrollo en su ciclo de vida organizacional.

Finalmente, y no menos importante es señalar que las UGEL de Lima Metropolitana concentran el 28% de la población peruana y sólo en Educación básica regular se matriculan cada año alrededor de 1.9 millones de estudiantes, equivalente al 25% del total nacional. No queda duda que los cambios que el CGP pueda lograr en estas organizaciones, impactarán en un porcentaje considerable de las generaciones en formación en nuestro país.

Introducción

El primer Capítulo desarrolla la elección del enfoque estratégico relacional como herramienta para investigar el fenómeno. Luego, a través de establecer las diferencias entre políticas públicas y gestión pública, se delimita los márgenes de la investigación. Se sustenta teóricamente la existencia del ámbito político cultural de las organizaciones y por qué consideramos importante analizar los efectos de la incorporación del CGP en éste. Después, se hace una explicación teórica sobre los tipos de Reforma de Estado, qué entendemos por modernización del Estado y su relación con la gestión pública, específicamente en la incorporación de nuevos actores como los miembros del CGP.

Es a partir del equilibrio entre estructura y agencia provista por el enfoque estratégico relacional, que luego de describir las Reformas llevadas a cabo, prestamos atención a los agentes que encarnan las mismas. Así, desde una perspectiva teórica prestamos atención a la política de la burocracia, es decir, a las relaciones y redes existentes entre los servidores públicos, para lo cual basados en diferentes autores (Arendt,1970; Downs 1967; Lukes, 1974; Muller 1997; Peters,1999; Ramió, 2002) explicamos qué tipos de comportamiento pueden adoptar los agentes, cómo opera el poder, cómo se manifiesta, qué es cultura organizacional y cómo se toman decisiones en cualquier organización.

Concluimos con los aportes teóricos de Mintzberg, relacionado a cambios en las configuraciones de poder y cómo determinan etapas en el ciclo de vida organizacional.

En el capítulo N° 2, iniciamos describiendo el contexto de nuestro estudio de caso, donde prestamos especial atención a la Reforma Educativa, Reforma Magisterial y las reformas en el servicio civil como pilar fundamental de la Política de Modernización. Luego se desarrolla de manera específica, la inserción del servicio civil meritocrático en la gestión

pública, siendo su principal característica, su naturaleza progresiva a través de la creación del CGP, quienes representan nuevos intereses y complejizan a partir de su incorporación, la diversidad de actores en las Unidades de Gestión Educativa Local de Lima Metropolitana.

A continuación, bajo el subtítulo “La Unidad de Gestión Educativa Local” se describe sus características, naturaleza, procesos a su cargo y productos esperados. Después, se incide específicamente en las particularidades de la UGEL N° 7, dimensión, presupuesto de los últimos años, cantidad de trabajadores, entre otra información de interés para la investigación.

Luego, se desarrolla las características específicas de los actores colectivos e individuales de la UGEL N°7 divididos a partir del régimen laboral al que pertenecen; pero no hablamos solamente de una diferencia que radica en la normativa, sino que a partir de ésta, se produce determinado tipo de relaciones sociales dentro de la organización, desarrollándose comportamientos característicos por cada uno de ellos.

En el Capítulo N° 3 nos avocamos a la narración de los acontecimientos significativos en la organización, donde los actores ya identificados conforme su perfil, despliegan sus estrategias en el ámbito político cultural de la UGEL N° 7. Si bien las etapas pretenden ser una secuencia cronológica en la práctica se superponen.

En este capítulo, demostramos a través del análisis de los hechos significativos que, previo a la incorporación del CGP, la UGEL N° 7 era una organización de Tipo Sistema Cerrado, con una coalición interna muy burocrática, concentrada en el personal perteneciente al Régimen del D. L. N° 276. Sin embargo, con la incorporación del CGP llega un nuevo actor que disputa desde la estructura ostensiva (asumiendo jefaturas en la

organización) el poder *performativo* de las redes de la organización, inaugurando una etapa que, según la tipología de Mintzberg, es denominada de Arena Política confrontacional entre los CGP y los miembros del D. L. N° 276.

Luego, esta Arena Política Confrontacional se transforma en una Arena Política de Alianzas Frágiles, gracias al liderazgo del Principal (Director de la UGEL N°7) la gestión de las asimetrías salariales y desarrollo de aliados estratégicos, llevando a la organización al desarrollo de buenas prácticas reconocidas a nivel nacional. Sin embargo, su alejamiento a propósito de la Reforma Magisterial, trajo consigo una reconfiguración de las coaliciones, retornando los actos de confrontación, que llevan a la UGEL N°7 a una tercera etapa, denominada de Organización Politizada, caracterizada por presentar conflictos de intensidad moderada y naturaleza constante.

Con estos datos se esboza el ciclo de vida organizacional de la UGEL N° 7 y se acompaña indicadores de desempeño por cada etapa.

En las conclusiones contrastamos los hallazgos con las hipótesis y demostramos que el efecto de la incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el ámbito político cultural ha sido la transformación de la UGEL N°7 en una Organización Tipo Arena Política, que las principales prácticas implementadas por los CGP están vinculadas a la transparencia de las acciones operativas a su cargo y que en el ámbito político cultural asumieron una posición confrontacional; que los problemas encontrados al momento de su implementación están vinculados principalmente a la cultura organizacional predominante y la resistencia al cambio, sustentada en el poder que concentran los trabajadores pertenecientes al régimen laboral del D.L. N° 276 y que, en el periodo de tiempo investigado, el Cuerpo de Gerentes Públicos como actor colectivo demostró

conocimientos generales de gestión y normativa pública pero, limitadas capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, gestión estratégica y gestión del entorno político, lo que impide llevar a la UGEL N°7 a otras etapas de desarrollo en su ciclo de vida organizacional.

Una diferencia que no debe pasar inadvertida es que en esta investigación nos fijamos, no en un individuo, sino en el conjunto definido como *actor colectivo*, de miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) accionando coordinadamente.

Finalmente y no menos importante es señalar que las UGEL de Lima Metropolitana concentran el 28% de la población peruana y sólo en Educación básica regular se matriculan cada año alrededor de 1.9 millones de estudiantes, equivalente al 25% del total nacional (más que toda la población escolar de Chile o Cuba)¹. No queda duda que los cambios que el CGP pueda lograr en estas organizaciones, impactarán en un porcentaje considerable de las generaciones en formación en nuestro país.

Metodología de Investigación

El diseño de esta investigación es analítico de estudio de caso (Collins & Hussey, 2014). Cuando nos referimos a un “caso”, lo entendemos como un fenómeno específico en el espacio-tiempo, específicamente entre los años 2013 al 2016 en la Unidad de Gestión Educativa Local N° 7. Al respecto, Johansson (2003:2-6) explica que una de las principales características de la metodología en el estudio de caso es la combinación de diferentes métodos con el propósito de “iluminarlo” desde diferentes ángulos. En nuestro

¹ Cifras extraídas de la presentación de la Lic. Flor Pablo Medina Directora Regional de Lima Metropolitana en mayo del 2016.

caso, la combinación metodológica a utilizar será la perspectiva histórica-interpretativa y el método cualitativo desde un enfoque de aproximación estratégica relacional (Hay,2002). Además, buscamos probar nuestras *hipótesis sobre la base de los eventos, los cuales son tratados como piezas de evidencia* (Bennet y George 2005;209; Munck 2004:210)² siendo ordenados de manera cronológica e interpretados utilizando las herramientas descritas en el marco teórico.

Adaptando la propuesta llevada a cabo por Cortázar, Fuenzalida, La Fuente (2016), se llevó a cabo entrevistas a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, superiores jerárquicos, subalternos y usuarios de los servicios de la UGEL N°7. En total se llevaron a cabo diecisiete entrevistas cumpliendo con el procedimiento de consentimiento informado.

Se revisó publicaciones relacionadas a Reforma de Estado, Gestión Pública y Teoría Organizacional entre otros campos de interés. Además, se consultaron documentos de gestión del sector educación e investigaciones anteriores que tuvieran como objeto de estudio principal el Cuerpo de Gerentes Públicos o la inserción de meritocracia en el Estado Peruano.

Finalmente, coincidimos con Alza (2012) en señalar que si bien en los últimos años se han desarrollado investigaciones respecto a la Gestión Pública nacional aún se requiere: *“investigar sobre el diseño y reconstrucción de los diseños productivos, de las reglas y rutinas organizacionales que le dan vida a la operación de un sistema productivo, a las prácticas de negociación política contenciosa entre los actores, a la coordinación y la*

² Texto extraído de: García, Luis (2014) La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa el Salvador (2002-2010). Vol. XLI, N° 74: páginas 41-70 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

colaboración interinstitucional, y a la construcción de capacidades para la gestión” (Alza, 2012:220), elementos que, por el objeto y enfoque asumido en este estudio de caso, nos permite abordar a profundidad.



Capítulo N° 1 Marco Teórico

1. Enfoque de Investigación: Aproximación estratégica relacional

Asumimos el enfoque de aproximación estratégica relacional desarrollado por Colin Hay en su libro *Political Analysis*. En él, se deja de lado la manera tradicional de explicar los fenómenos políticos -sea por la predominancia de los factores estructurales o por aquellos factores atribuidos al agente- y se propone ir más allá, permitiéndonos “*conocer la relación entre agente y estructura sin privilegiar ninguna de ellas*” (Hay, 2002:134). El autor señala que, cuando hablamos de estructura, significa el contexto dentro del cual los eventos sociales, políticos y económicos suceden, adquiriendo significado y al hecho que el comportamiento político a través del tiempo tiende a estar ordenado. Sin embargo, resalta que solo tomando en cuenta el contexto, anticipar el devenir es improbable, por estar presente la agencia. Para Hay, la agencia se refiere a la conducta política; a la habilidad o capacidad de los actores de ejercer su voluntad y lograr sus intenciones. Agencia implica un sentido de libertad, de autonomía, donde el agente puede optar por una conducta diferente y tiene elección entre los potenciales cursos de las cosas, sujeta a su deliberación consciente.

Para trascender el aparente dualismo contradictorio entre agencia-estructura, Colin Hay se apoya en Giddens y propone una visión dialéctica: “*donde unos ven dualismo, el nuevo enfoque observa dualidad*” (Hay,2002:118). En esta visión, estructura y agente están ontológicamente imbricados, manifestándose como *caras de una misma moneda*. Para nuestra investigación, asumimos esta visión y basados en ella nos preguntamos: ¿Hemos identificado a nuestro agente(s)?; ¿es individual o colectivo?; ¿Cómo se ha formado este

agente colectivo?; ¿Lo hemos contextualizado?; ¿Cuán relevante es el contexto elegido?; ¿Hay otros contextos relevantes omitidos?

2. **Ámbito de Investigación: Gestión Pública**

Carlos Alza, basa su explicación de la relación Política Pública-Gestión Pública en la misma metáfora utilizada por Giddens “*siendo una moneda que gira permanentemente sobre su eje*” (Alza, 2012:221).

Tomando como referencia términos anglosajones señala que, la política pública es al *policy* lo que gestión pública es al *polity*. El *policy* o política pública, es la cara de la moneda que estudia “*los procesos de decisión de autoridad estatal más grande, aquellos en los que se plantean las grandes estrategias de resolución de los problemas públicos en marcos complejos de actores múltiples y negociaciones políticas; y por otro lado el polity, o gestión pública, entendido como el enfoque que estudia la burocracia y sus prácticas, donde se observa la micro política de la decisión, el sistema operativo, y la rutina de funcionamiento del sistema productivo*” (idem). Basados en esta diferenciación teórica, reconocemos que nuestro ámbito de investigación es la gestión pública.

Pero, ¿Qué características tiene la Gestión Pública en Perú? ¿quiénes son los actores intervinientes en esta llamada “*burocracia*”? ¿Qué tipo de prácticas desarrollan? ¿han ocurrido cambios en los últimos años?

Para responder, prestamos atención al tipo de Reformas de Estado emprendidas a inicios de los años noventa, el contexto en el que se dieron, su efecto en la Gestión Pública y los actores intervinientes hasta nuestros días.

2.1 Reforma de Estado y Gestión Pública

Según Rodrigo Egaña (2002) existen dos tipos de reforma de Estado: institucional y sustancial. Es institucional cuando afecta el diseño de las instituciones, el funcionamiento del poder y la articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas; y es una reforma sustancial, cuando el proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, altera sus fines, objetivos y alcance. Para Waissbluth³, cuando hablamos de reforma institucional, estamos hablando de reformas en la gestión pública y, de reforma sustancial, cuando estas afectan a la política pública. Egaña a su vez menciona que, en la categoría reforma institucional, existen dos dimensiones básicas: la “*reforma política*” cambios a la organización del poder –fundamental pero no exclusivamente constitucionales; y “*reforma administrativa*” cuando las transformaciones al conjunto de instituciones del poder ejecutivo modifican el diseño y ejecución de políticas y de prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, Esta última considera, básicamente, cuatro grandes componentes: 1) la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil, 2) las estructuras administrativas, 3) los procedimientos decisionales y 4) las relaciones con los ciudadanos.

En ese sentido, todo cambio a la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil es una Reforma de tipo institucional administrativa y es a este tipo de Reforma a la que prestamos atención en esta investigación.

³ Extraído de: http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_en_america.pdf

2.2 Reforma de Estado en el Perú

Nuestra historia no difiere del contexto latinoamericano⁴, aplicándose en nuestro caso, el modelo neoliberal al “extremo”, tal como la definió Efraín Gonzales de Olarte (1998).

Basados en información de la Secretaria de Gestión Pública del Perú⁵ y estudios realizados por Alza (2012) identificamos cuatro etapas: la primera de 1990 a 1995, en la que como respuesta a un Estado muy intervencionista, pero con una débil presión tributaria (8%), se buscó asegurar un Estado sostenible a partir de aumentar los ingresos fiscales y reducir su tamaño. Luego vino una segunda etapa desarrollada entre 1996 y el 2000, caracterizada por una crisis fiscal contenida y la re inserción en la comunidad financiera. En esta época resalta la creación de la Oficina de Modernización de la Gestión Pública⁶.

⁴ Según el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo CLAD, desde los años 60 y 70, el intervencionismo estatal en América Latina evidenció limitaciones que propiciaron profundas reformas de Estado concretadas en las décadas siguientes bajo el signo de la liberalización económica. Siguiendo la misma línea, Mengo (Docente e investigadora en la Escuela de Ciencias de la Información de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina) señala que, las Reformas de Estado en América Latina, se ejecutaron tras la subordinación consciente a las políticas del Consenso de Washington. Para esta autora, fueron tres las etapas de las Reformas de Estado en Latinoamérica: la primera de ajuste estructural y estabilización, que llevó a la privatización de empresas estatales. La segunda etapa de Reformas Institucionales, estuvo orientada a crear instituciones para el nuevo modelo de desarrollo basado en el protagonismo del sector privado, se redujeron las funciones del Estado, se tercerización servicios públicos y se adoptó métodos de gerencia privada. La tercera etapa, de “governabilidad” se enfocó en los procesos de descentralización, reinvencción de las instituciones para garantizar rendición de cuentas, y la reforma al servicio civil de carrera, incorporando la meritocracia. (extraído de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/crisis-y-reformas-del-estado-latinoamericano> y; <http://rcci.net/globalizacion/2009/fg830.htm>)

⁵ Extraído de: <http://www.cunamas.gob.pe/wp-content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacion-del-estado-19.04.12.pdf> el 16 de febrero del 2017. Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública. Autor: Carlos Casas Tragodara.

⁶ La finalidad de esta oficina fue extrapolar métodos de gestión privada a la gestión pública.

La tercera etapa inicia el 2001 con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) y la Ley Marco de Modernización de la Administración Pública (Ley N° 27658); luego, del 2007 en adelante, inicia la cuarta etapa, con la creación de la Autoridad del Servicio Civil SERVIR (D.L. 1023) y la formación del Cuerpo de Gerentes Públicos (D.L. 1024).

Respecto a esta última etapa, es importante señalar que, investigaciones internacionales han destacado que en los últimos años *“sólo Chile, Perú y, en cierta medida, Ecuador y Colombia han llevado a cabo políticas efectivas para fortalecer el nivel gerencial -del servicio civil-, aunque en diversos grados y con diferentes énfasis (OCDE,2016:113)*. En el caso de Perú esto se debe a la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos, quienes se suman como un nuevo actor a la llamada *“burocracia estatal”* y de quienes sostenemos serían los elegidos y llamados a encarnar y hacer realidad la modernización del Estado en el ámbito de la gestión pública.

3. El Cuerpo de Gerentes Públicos

Actualmente, en el sector público peruano existen 15 regímenes laborales diferentes, lo que refleja el desorden y tratamiento diferenciado entre los servidores públicos del País, haciendo que en la práctica *convivan* funcionarios con asimetrías de derechos, pese a que están en los mismos puestos de trabajo y realizando las mismas funciones.

Por ello, cuando Nuria Esparch fue nombrada como Presidenta del Consejo Directivo de la Autoridad del Servicio Civil SERVIR en el 2008, se le encomendó proponer una solución a este problema, decidiendo por una estrategia de cambio progresivo, pues sabía que un cambio brusco que pretenda ordenar esta realidad, sería complejo y de difícil éxito.

Con el fin de insertar la meritocracia de manera progresiva, inició con la creación de un cuerpo élite cuya asignación estuviera supeditada al requerimiento de la organización de destino, *“Así, en lugar de una ley general que abordase de una vez todos los temas pendientes con relación al empleo público, surgió la idea de una Ley que se denominó habilitadora y facilitadora ... [Que creara]... un cuerpo transitorio que funcionara como un invernadero de directivos públicos”* (Cortázar, 2008)⁷.

Así nace el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP). Esparch señala: *“Lo que hicimos fue tomar a propósito el CGP y desarrollarlo más fuertemente porque se podía comprar experiencia del sector privado... entonces el CGP, en verdad, le “compró” tiempo a las otras experiencias”*. (ídem).

Para la conformación del CGP se priorizó la selección por competencias, algo inusual en el Estado Peruano, pero necesario, ya que se aplicaba a *Puestos Tipo* como: Gerente de Planeamiento y Presupuesto, Recursos Humanos, Administración, Asesoría Jurídica, entre otros. Es importante mencionar que el proceso de selección de Gerentes Públicos cuenta con la certificación de calidad ISO: 9001. (Corrales, 2015:9)

Por otro lado, como señala Nuria Sparch en las entrevistas otorgadas, un objetivo estratégico de esta experiencia, fue asignar a los miembros del CGP en lugares con altos ingresos fiscales y bajos niveles de desarrollo humano, con la finalidad que sus indicadores incrementen positivamente.

⁷ Texto citado en Alza, Carlos (compilador) *“Aprender de la experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública”*, 2014 pág. 193-215.

Pero, ¿Cuál ha sido el efecto de la incorporación de miembros del CGP en las diferentes organizaciones a la fecha?

El 2016, en un estudio exploratorio desarrollado por el BID se concluye que: *“a la luz de los resultados obtenidos, sería posible confirmar que el arribo de los directivos públicos seleccionados por mérito en Chile y Perú ha traído una serie de mejoras percibidas cuando se compara con sus antecesores nombrados políticamente...las que tienen que ver con una serie de mejoras de gestión interna y sus prácticas de trabajo, más que con sus resultados finales, en los cuales intervienen muchos factores, por lo que no sería posible atribuir los mismos, a su llegada.* (Cortázar, Fuenzalida, La Fuente 2016:28). Por otro lado, en el Informe de Consultoría para la evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos (Governa,2012) se señala que conforme una encuesta realizada a los mismos Gerentes Públicos, a quienes se les pidió identifiquen sus logros más importantes, la respuesta más común fue: *aporte al personal bajo el modelo de trabajo en equipo, -lo que según el informe- ilustra que los GGPP tomaron como parte de su labor impulsar la reforma del servicio civil”* Governa (2012:38).

Sin embargo, existen investigaciones donde concluyen que, pese a las reformas al servicio civil, aún se mantiene el patronazgo y por tanto no necesariamente contribuyen con un mejor desempeño del sector público. Peters y Pierre (2000) mencionan que los nombramientos discrecionales, no son una barrera para la mejora del sector público necesariamente y más meritocracia no implica directamente un mejor desempeño.

Tomando en cuenta lo señalado, notamos dos hechos que llaman nuestra atención. El primero, es la existencia de conclusiones diferentes respecto al efecto de la incorporación de servicio civil meritocrático dependiendo del autor. La segunda es que, si bien los

mismos Gerentes Públicos consideran como uno de sus logros principales “el trabajo en equipo”, no existe evidencias (más que las propias entrevistas realizadas al CGP) que corroboren esa afirmación, ni investigación que profundice en el efecto de su incorporación en el ámbito político cultural de la organización a la que fueron asignados.

4. Otros aportes teóricos para la investigación

4.1 Ámbitos de análisis en las organizaciones

Para profundizar el estudio del efecto del CGP en una organización, nos asistimos de la propuesta de Carles Ramió (2002), quien observa 03 grandes ámbitos de análisis:

- **Ámbito Socio Técnico:** Agrupa los elementos clásicos que posee una organización, donde la estructura administrativa, los recursos, así como los procesos administrativos, se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados.
- **Ámbito Político Cultural:** Analiza las organizaciones públicas como realidades políticas, donde diversos actores tienen sus propios objetivos, diseñando estrategias en función de su capacidad de control de recursos e influencia en los procesos de toma de decisiones, generándose lógicas de conflicto, donde las organizaciones agrupan parámetros culturales que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos,) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología).
- **Ámbito de control y mejora:** Las organizaciones controlan sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a lo previamente decidido y programado. Para ello, diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo

de los elementos organizativos y, en caso sea necesario, impulsan lógicas de cambio y mejora.

Como señalamos, para nuestra investigación nos interesa principalmente el ámbito político cultural, considerando que, por las complejas características de la gestión pública del Perú, es un ámbito donde se necesita transformaciones profundas y capacidades políticas y estratégicas de los actores llamados a liderar los cambios necesarios. ¿Pero, por qué sostenemos ello? Guy Peters nos asiste con la respuesta.

4.2 La Política de la Burocracia

Guy Peters en su libro “ la Política de la Burocracia” presta atención al ámbito político cultural y resalta el inadecuado entendimiento de la burocracia como parte fundamental del proceso político: *“los resultados del sistema político se juzgan no sólo por sus componentes objetivos; x|esto es, lo que el sistema político provee al ciudadano en la forma de gratificaciones y privaciones, pero también por sus componentes subjetivos; es decir, la forma en que esas gratificaciones y privaciones son entregadas a los ciudadanos, especialmente por los servidores públicos en contacto directo con ellos – donde- los estratos más bajos de la administración son los que tienen más que ver con los resultados de ésta -por ello- cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de servicios públicos o regulaciones, sino al conflicto entre actores ... lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática ... sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad de construcción política”.* (Peters,1999:11)

Según Peters, los diferentes problemas se originan ya que las burocracias compiten primordialmente cuando sus intereses principales se ven amenazados y aunque la

burocracia en conjunto no constituya una fuerza política unificada, sí podría constituir una fuerza formidable dentro de oficinas individuales, ya que, usualmente, la burocracia con mucho tiempo en una organización, controla información, posee un conocimiento experto del área y una ideología acerca de la forma como deben tratarse los asuntos, volviéndose una oposición poderosa en competencia con sus jefes ostensibles.

Al respecto, Downs (1967) nos provee una lista de motivaciones relacionadas a los intereses que pueden motivar a los burócratas a volverse -o no- una oposición: poder, mejores ingresos, prestigio, conveniencia, seguridad; pero también, lealtades personales a sus colegas e instituciones, orgullo por su trabajo, deseo de servir al interés público y compromiso con determinados programas.

Por su lado, basado en un trabajo anterior de Brehms y Gates, Wolfgang C. Muller (1997) resume una serie de potenciales comportamientos que los burócratas pueden adoptar y como muchas veces estos difieren de aquellas direcciones y expectativas de quienes formalmente están al mando; donde los burócratas pueden: trabajar en el interés de su principal, adoptar comportamientos de elusión por entretenimiento (los burócratas “pierden” el tiempo en aspectos triviales), adoptar comportamientos de elusión disidente (los burócratas no colaboran, porque ellos mismos tienen sus propias preferencias políticas o por el deseo de preservar el statu quo existente) o, adoptar comportamientos de sabotaje (en este caso, actúan activamente en contra de los intereses de sus principales).

Las causas teóricas identificadas, así como la manifestación de los tipos de comportamiento que pueden asumir los servidores, nos serán útiles al momento de evaluar a los actores individuales y colectivos de la UGEL N°7.

Es importante señalar que este tipo de comportamientos desarrollan la cultura organizativa, al entenderla como *“el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas... –los que se manifiestan a través de los- “comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc. (Ramió,2002:193). Tal como observa Ramió, la cultura organizativa, es como el cemento que une y permite construir una casa o edificio: “El cemento representaría en una organización su cultura organizativa: está en todas partes, en pequeñas o grandes cantidades, y es el elemento que articula al resto de las piezas organizativas consiguiendo cierta solidez” (idem).*

4.3 El Poder en las organizaciones

Al reconocer a la burocracia como actor político quienes pueden adoptar determinados comportamientos, definir la cultura organizacional y en ocasiones asumir posiciones de competencia con sus jefes ostensibles, debemos preguntarnos por su capacidad de poder. Pero, ¿Qué entendemos por Poder?

En “El poder, un enfoque radical” Lukes (1974) investiga sobre diversos enfoques tratados por otros autores para ver la mejor manera de cómo se puede identificar y evaluar el poder. Así, el primer enfoque, elaborado por Robert Dahl, basa su análisis solo en el comportamiento, adoptando una posición de ejercicio del poder como idea central. Sobre este enfoque Lukes menciona que: *“El conflicto es crucial por cuanto procura una verificación experimental de las atribuciones del poder: parece pensarse que sin el*

ejercicio del poder no se pondrá de manifiesto” (Lukes, 1974:5-7) por eso advierte, que este enfoque es limitado, pues pueden existir casos donde los intereses están inarticulados o son inobservables y otros en que las personas puedan estar incluso equivocadas acerca de sus propios intereses, actuando por interés de otro, sin saberlo.

El segundo enfoque del poder es tomado de Bachrach y Baratz: *“en la medida en que una persona o un grupo –consciente o inconscientemente- crea o refuerza barreras al aireamiento de los conflictos políticos, esa persona o grupo tiene poder”* (Lukes, 1974:10-15). Para Lukes *“El significado del trabajo de Bachrach y Baratz reside en que estos autores aportan a la discusión en torno al poder la idea –de crucial importancia- de la movilización de inclinaciones”* entendido como un conjunto de creencias y procedimientos institucionales que actúan en beneficio de personas o grupos determinados a expensas de otros. Al respecto, señala que este enfoque *“deja un margen para considerar las formas en que se puede impedir que se adopten decisiones acerca de problemas potenciales en torno a los cuales existe un conflicto observable de intereses subjetivos”* (ídem).

Lukes finalmente, propone un enfoque tridimensional del poder, asistido del concepto de Hannah Arendt, donde *“El poder corresponde a la aptitud humana no sólo de actuar, sino de actuar de manera concertada. El poder no es nunca la propiedad de un individuo, pertenece a un grupo y existe sólo mientras permanece unido el grupo... en el momento en que desaparece el grupo que dio origen al poder en un principio, su poder se desvanece igualmente”* (Ibid:25). Sustentado en ello, Lukes desarrolla su concepto a partir de la idea de un poder donde *“claramente, todos nos afectamos unos a otros todo el tiempo de mil maneras. El concepto de poder, al igual que el de la coerción,*

influencia, autoridad, etc. con él emparentados, escoge ámbitos de afectación que le parecen significativos en algún aspecto específico. Para que una forma de concebir el poder (o una forma de definir el concepto del poder) sea útil en el análisis de las relaciones sociales, tiene que comportar una respuesta a las preguntas ¿a qué consideran aspectos significativos? Y ¿qué es lo que hace significativo que A afecte a B? ahora bien, el poder así definido, cuando se interpreta y se pone en práctica, proporciona uno o más enfoques del poder, eso es una o más maneras de identificar casos de poder en el mundo real (Ibid.23-24).

Vemos en este tercer enfoque que el entendimiento del poder no es como un elemento que se posee, sino como una proyección que afecta a otros ya sea a través de la acción u omisión al manifestarse a través de hechos evidentes, pero también de modalidades imperceptibles, en aspectos que se consideren significativos para los actores intervinientes.

Por otro lado, Sherry Ortner observa que, en las instituciones, el poder *en concreto* actúa también, mediante agentes encargados de detener e iniciar rutinas según las reglas que los rigen, pero además según sus propios juicios, siendo este control que ostentan sobre las rutinas una posible amenaza contra otros (Ortner, 1986).

Siguiendo ese orden de ideas, planteamos que el dominio de las rutinas, accionando colectivamente, son un mecanismo de movilización de inclinaciones, dotando de poder a los actores que las manejan y que, al ser analizadas en conjunto, generan patrones posibles de rastrear, mostrando coaliciones de poder. Pero, ¿cómo toman, dejan de tomar o controlan la toma de decisiones estas coaliciones de poder?

March (1991) trasciende la visión clásica de las decisiones como una acción racional o jerárquica (donde los niveles más altos controlan y deciden por los más bajos) para brindarnos una tercera vía donde las decisiones son vistas como *artefactos*, prestando atención a los aspectos simbólicos y la decisión como actividad ritual. En ese sentido, March enfatiza la importancia de las redes y vinculaciones dentro y entre las organizaciones; presta atención al entendimiento de las ordenes temporales (donde problemas y soluciones están vinculados unos a otros no por su relación lógica causal exclusivamente, sino por proximidad temporal) y al proceso de toma de decisión como una arena para acciones simbólicas.

En otras palabras, para March, las decisiones no son tomadas necesariamente por los Jefes todo el tiempo, sino que están vinculadas a las redes existentes en las organizaciones, donde a veces, lo racional o lógico no prima, sino lo simbólico, ritual u oportunidad temporal.

A esta idea de cómo se toman las decisiones debemos de sumar un hecho importante notado por Fukuyama (1995) quien señala que, un elemento necesario para la toma de decisiones y el desarrollo de redes es la confianza, al permitir la cooperación entre las personas que, más allá de las formas, involucran prácticas y conductas reales de los actores, las cuales son las únicas que pueden generar círculos virtuosos.

Basados en estos aspectos teóricos podemos entender de mejor manera cómo los miembros de determinados colectivos más allá de la autoridad (jefatura ostensible) que puedan o no tener como individuos, al utilizar las rutinas como mecanismos de movilización de inclinaciones, ejercen poder de decisión.

Esto se debe a que la organización real resulta de la combinación entre la organización formal y de la organización informal *“Así de la integración, del contraste, de la negociación y del compromiso entre organización formal e informal surge una imagen más real de lo que en concreto constituye una organización: un campo estructurado de acción en el que individuos y grupos, dotados de medios distintos, situados en posiciones diferenciadas y movidos por objetivos no siempre convergentes o compatibles, e incluso en ocasiones contradictorios, establecen relaciones de colaboración, conflicto, negociación y compromiso no sólo sobre las modalidades operativas, sino incluso sobre la definición de la finalidad misma de la organización, que constituye el objetivo fundamental para el funcionamiento de esas construcciones sociales llamadas organizaciones”* (Ramió,2002:185).

4.4 El ciclo de vida organizacional

Diferentes autores han prestado atención al ciclo de vida organizacional. Ramió (2002:250) Señala que *“la perspectiva de los ciclos de vida se basa en la idea de que las organizaciones no sólo perduran, sino que también tienden a crecer y a desarrollarse en un sentido negativo o positivo. Esta perspectiva es útil porque establece un marco que aporta criterios de dirección y tiene valor explicativo y predictivo”*. Por otro lado, Lippitt-Schmidt sustenta que *“las organizaciones experimentan en su desarrollo tres estadios: nacimiento, juventud y madurez. En cada una de estas fases la organización encuentra una serie predecible de crisis críticas”*. (idem:251). Por su lado, Mintzberg (1984), identifica que el poder no es estático sino dinámico, presentándose cambios de ejercicio del poder a través del ciclo de vida de la organización y que estos cambios de

ejercicio de poder, son fuente de cambio organizacional, y se configuran dependiendo de las coaliciones externas e internas existentes.

Mintzberg ve en las dinámicas del poder, la principal fuente de cambio en el ciclo de vida de cualquier organización y por tanto nos brinda una herramienta para medir el efecto de la incorporación del CGP en el ámbito político-cultural. Señala que el cambio en el ejercicio de poder se configura dependiendo de las coaliciones externas e internas existentes, siendo una de estas configuraciones la llamada “Arena Política”, caracterizada por el conflicto, que normalmente es de corta duración -si la organización ha de sobrevivir- o por un conflicto de poder moderado que puede prolongarse en el tiempo. Examinando y comprendiendo el crecimiento de una organización, puede ser posible predecir las crisis y las oportunidades con las que se encontrará a medida que las organizaciones evolucionan.

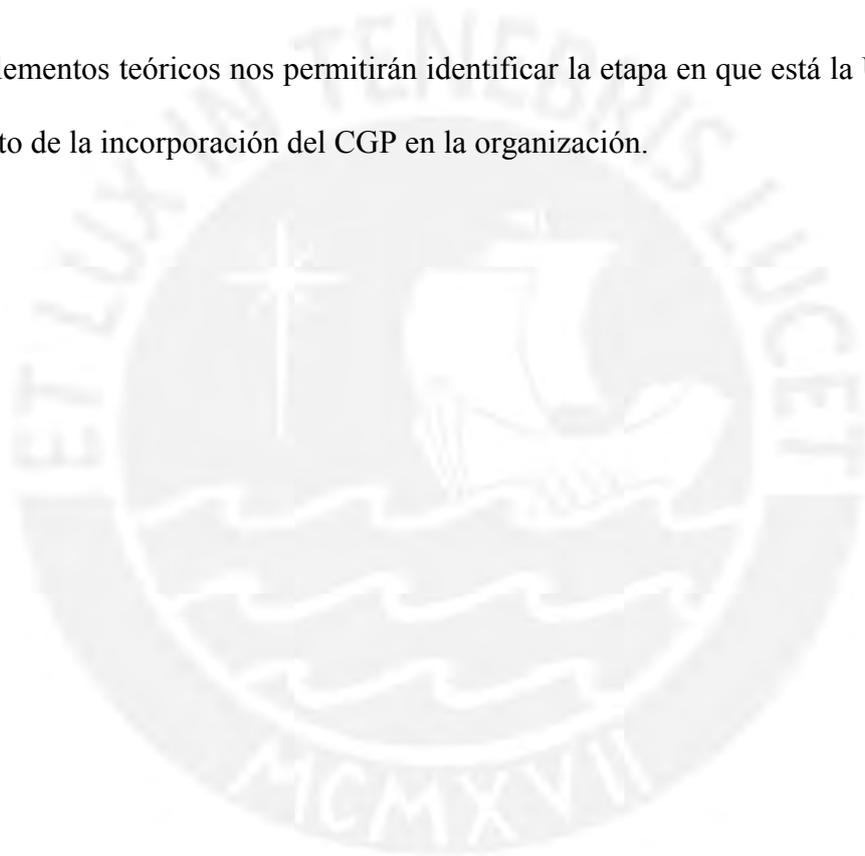
Los tipos de configuración de poder identificados por Mintzberg, son:

- Autocracia: tiene una coalición externa pasiva y un liderazgo personal interno muy fuerte. Esta forma de control tiende a evitar lo político, desincentiva los estándares burocráticos y tolera el crecimiento de una ideología interna siempre y cuando ella gire alrededor del líder.
- Instrumental: La organización sirve a la coalición de actores externos dominantes y presenta una coalición interna burocrática con un control personalizado por el líder, suelen tener un compromiso fuerte con la organización que desincentiva el disenso y que compensa la experiencia limitada entre sus miembros.

- Misional: Predomina una ideología interna que genera cohesión y sirve para apaciguar las coaliciones externas. La organización presenta un sistema de creencias fuerte.
- Sistema Cerrado: Presenta una coalición externa pasiva y una coalición interna muy burocrática. Se caracteriza porque la administración ostenta un balance de poder egocéntrico, no sirve a la coalición externa y está ciego a influencias externas.
- Meritocracia: Dada la capacidad profesional de la coalición interna, las fuerzas externas tienden a ser inhibidas fácilmente, La lealtad de la coalición interna está fundada en el profesionalismo y el control burocrático es mínimo. A veces este sistema puede verse politizado.
- La Arena Política: Está caracterizada por el conflicto debido a la existencia de centros débiles de poder internos y una coalición externa dividida. Este tipo de configuración también se da cuando existe fuentes de poder divergentes dentro de la organización. Está caracterizada por el conflicto intenso, que normalmente es de corta duración -si la organización ha de sobrevivir- o por un conflicto de poder moderado, que puede prolongarse en el tiempo. Dentro de la arena política existen a su vez cuatro sub categorías: 1) Confrontacional: conflicto intenso de corta duración; 2) Alianzas Frágiles; caracterizada por acuerdos entre las partes 3) Organización Politizada: caracterizada por un conflicto moderado y de naturaleza duradera; 4) Arena Política completa: caracterizada por presentar un conflicto en toda la organización, intenso y breve, que sirve como plataforma de cambio a otras etapas en el ciclo de vida organizacional.

Cada una de estas configuraciones de poder son características de una etapa del ciclo de vida organizacional. En la etapa inicial de formación lo más común es que la organización presente un tipo de configuración autocrática. Luego en la etapa de desarrollo, es típico encontrar organizaciones con configuración instrumental o misional. En la etapa de la madurez, se encuentra configuraciones tipo Sistema Cerrado o Meritocracia y finalmente en la etapa de declive, se encuentra la configuración Tipo Arena Política.

Estos elementos teóricos nos permitirán identificar la etapa en que está la UGEL N° 7 a propósito de la incorporación del CGP en la organización.



Capítulo N° 2: Aproximación estratégica relacional aplicada a la UGEL N° 7

Introducción

Basados en Hay (2002), iniciamos describiendo el contexto en el que se encuentran los actores individuales y colectivos identificados en la UGEL N° 7, quienes están enmarcados por dos grandes procesos. El primero, llamado de Reforma Educativa y Magisterial, y el segundo llamado de Modernización del Estado. Ambos tienen sus orígenes a inicios de los 90 y responden a la misma corriente “modernizadora” impulsada por el Consenso de Washington en Perú.

Se hace un análisis de la Reforma Educativa y Magisterial prestando atención a los aspectos de Reforma Institucional Administrativa como a) el Régimen Laboral del sector, insertando criterios meritocráticos para el nombramiento de docentes, directores de escuela y directores de UGEL y b) de Gestión Educativa, a través de la inserción de elementos del *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) como la implementación de compromisos de desempeño para las UGEL y el desarrollo de indicadores para monitorear su avance.

A continuación, se describe el último impulso -en pleno desarrollo- del proceso de Modernización del Estado iniciado el 2007 y se resalta las reformas en el servicio civil como pilar fundamental. Se desarrolla de manera específica, la inserción del servicio civil meritocrático, siendo su principal apuesta, la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos.

En la siguiente parte de este capítulo se realiza un desarrollo conceptual de lo que abarca la Gestión Educativa, se identifica la ubicación y naturaleza de la Unidad de Gestión Educativa Local y los principales rasgos institucionales de la UGEL N° 7 como escenario concreto de desenvolvimiento de nuestros actores.

1. Contexto

1.1 La Reforma Educativa y Magisterial

Si bien Alan García a mediados del ochenta propuso en el campo educativo discursos reformistas *“estos no se ejecutaron en la práctica debido a la resistencia del magisterio y una debilitada burocracia, caracterizada por contar con funcionarios estancados en sus posiciones o con militantes partidarios que buscaban un puesto de trabajo”* (Cuenca, 2013:7-10)⁸.

Sin embargo, la década del noventa con Fujimori en el gobierno, presentó un conjunto de reformas sustentadas en la necesidad de la modernización del Estado *“sentando las bases para la puesta en marcha de una de las más importantes reformas educativas -cuyos postulados prevalecen hasta hoy, aunque con formas diferentes y énfasis distinto -una característica de esta primera etapa es que- las decisiones de políticas públicas, parecieran estar desprovistas de aspectos culturales, sociales y políticos. La tecnocracia, que tomaba las decisiones ...era ideológicamente ecléctica y se encontraba ajena a las dinámicas locales del poder”* (Cuenca,2013: 23-41).

Estos discursos tuvieron su contraparte en espacios como el Foro Educativo, quienes comenzaron a construir un Proyecto Educativo Nacional (PEN), basados en una *“lógica más política que tecnocrática, más participativa que experta y organizada sobre la base del enfoque de reforma integral”* (ídem.). Ya en el Gobierno de Alejandro Toledo, esta corriente de pensamiento concentrada en el Foro Educativo, consolida sus propuestas con

⁸ A esta realidad se sumaba problemas sociales y políticos, debido a un intenso proceso de migración del campo a la ciudad, un consecuente incremento de la informalidad (De soto, 1986), un desborde popular (Matos Mar,1984) y un conflicto armado interno que el Estado no tenía capacidad de atender.

la instalación del Consejo Nacional de Educación y la publicación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) dando paso a conceptos como equidad, multiculturalidad y descentralización de la gestión educativa. La propuesta descentralizadora y adopción del concepto de gestión educativa originó en el año 2002, el cambio de denominación de Unidad de Servicios Educativos (USE) a Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). En este esquema donde la unidad básica son las escuelas, las Unidades de Gestión Educativa Local UGEL, al ser las más próximas a ellas, se tornaron en una organización fundamental.

Según Cassasus, el principio que orientaba estos procesos fue que *“la gestión se vuelva más manejable si la unidad de gestión está constituida por unidades más pequeñas que el sistema en su contenido. Por lo tanto, se procedió a entregar competencias a unidades administrativamente más pequeñas... el contenido concreto de este planteamiento se tradujo, en la práctica, en la redistribución del poder”* (Cassasus, 2000:16). Además, el momento en que se daban estas reflexiones en Perú, coincide con la discusión latinoamericana sobre los nuevos enfoques de gestión educativa centrados en la *“emergencia de los sujetos”*, aun cuando esto no se tradujo en un modelo de gestión ni en acciones concretas, *“quedó instalado en el imaginario social que no era posible comprender la gestión sin el protagonismo de los sujetos”* (Ibídem: 54).

Luego, en el segundo gobierno de Alan García, *“La descentralización educativa entró en una situación particular... pues la urgencia de transferir competencias a los gobiernos*

regionales y locales y el lanzamiento del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, ocurrido el 2007, dieron lugar a cambios drásticos” (Cuenca,2013:59-68)⁹.

Sin embargo, el Plan Piloto de Municipalización duró cuatro años, siendo cancelado iniciado el Gobierno de Ollanta Humala el 2011.

No obstante, se podría decir que las grandes líneas de Reforma Educativa implementadas -con diferentes formas e intensidades en los diversos gobiernos- han persistido durante las últimas dos décadas, posicionando conceptos como gestión y descentralización educativa, relevando la importancia de las Unidades de Gestión Educativa Local.

La Reforma Educativa en los últimos años además, ha permitido desarrollar diferentes instrumentos de gestión que se han incorporado a la gestión educativa, como la Gestión por procesos y el Presupuesto por resultados, provenientes del enfoque del *New Public Management*. Un ejemplo, es el desarrollo de “los compromisos de desempeño” que, desde el año 2015, se vienen llevando a cabo para todas las UGEL del país. Un elemento a resaltar de este programa es que incentiva alcanzar determinados resultados en los procesos más importantes que llevan a cabo las UGEL (contratación docente, distribución de material escolar, reporte de información estadística) y a cambio de cumplirlos, reciben mayor presupuesto para invertir en su jurisdicción.

Otro elemento, son los instrumentos de planificación, como el elaborado por la Dirección Regional de Lima Metropolitana DRELM “*La Educación que queremos y nos merecemos al 2021¹⁰*”, cuya lógica de implementación inicia el 2013 y concluye en el bicentenario

⁹ Se contemplaba el traspaso de la mayor parte de las funciones ejercidas por las UGEL a Municipalidades Distritales. Solo 48 distritos a nivel nacional participaron del Piloto, entre ellos, algunos ubicados en la UGEL N°7.

¹⁰ Aprobado a través de Resolución Directoral Regional N° 2965-2016-DRELM. Si bien su aprobación se da en el 2016, su implementación inicia “*de facto*” tres años antes.

de nuestra República. En su primera etapa (2013-2016) señala que es el momento donde se instalan las estrategias claves para desencadenar procesos de cambio urgentes, siendo la incorporación de miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, en la DRELM y UGEL actores fundamentales para lograrlos¹¹.

Paralelo a la Reforma Educativa, se impulsó la Reforma Magisterial, la que, luego de una considerable resistencia por parte del Magisterio, fue aprobada en noviembre del 2012 a través de la Ley N° 29944, estableciendo un régimen laboral único para todos los docentes del sector público y condiciones necesarias para una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional, brindando la posibilidad de realizar carrera magisterial, con mejoras salariales basadas en el mérito.

Un aspecto diferente e importante de la Reforma Magisterial es que amplía las dimensiones del quehacer magisterial y la cantidad de áreas profesionales en las cuales puede desempeñarse un docente, como la labor formadora y de innovación, pero también la posibilidad de acceder a cargos como director o subdirector de una escuela, Jefe de Gestión Pedagógica, especialista Pedagógico o incluso director de UGEL.

Es a raíz de esta norma que, desde marzo del 2015, las Instituciones Educativas Públicas cuentan con Directores elegidos por concurso de méritos y, desde agosto del 2016 las UGEL, cuentan con Directores y Jefes de Gestión Pedagógica, elegidos también por mérito a nivel nacional.

¹¹ El Plan en mención señala en su punto III.1.20 Intervención 20: La modernización de la DRELM y UGEL se estructura en cinco ejes de mejora: Rediseño de procesos y actualización de documentos de gestión de la DRELM y UGEL de LM. Sistema de Atención al ciudadano. Desarrollo de capacidades de personal y SERVIR. Mejora de condiciones. Ética, transparencia y lucha contra la corrupción. Asignación de Gerentes Públicos seleccionados por SERVIR en todas las UGEL y DRELM fortaleciendo así el área administrativa de las instancias de gestión como primer paso en el fortalecimiento del personal. Aprobado mediante Resolución Directoral Regional N° 2965-2016-DRELM-

1.2 La Modernización del Estado Peruano

El segundo contexto a tomar en cuenta es el de Modernización del Estado donde, si bien la Reforma iniciada en los noventa inicia este proceso y desde entonces se incluía meritocracia en el servicio civil (aisladamente en “islas de eficiencia” como la SUNAT) es desde el 2007, en lo que Alza a denominado la 4ta etapa de Reforma de Estado, que identificamos avances respecto a la incorporación de servicio civil meritocrático en el Estado de manera progresiva e integral.

Interesante resaltar que la reforma del servicio civil, obtuvo viabilidad en el marco de la delegación de facultades que el Congreso otorgó al Ejecutivo para implementar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dando lugar a la dación del Decreto Legislativo N° 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR- y el Decreto Legislativo N° 1024 que creó el Cuerpo de Gerentes Públicos –CGP, siendo una suerte de “punta de lanza” que buscaba penetrar con meritocracia, la burocracia estatal.

Años después, se fortaleció el proceso con la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a través del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, siendo uno de sus pilares el “Servicio Civil Meritocrático”. En ese marco, en julio del 2013, se promulgó la ley N° 30057 del Servicio Civil Meritocrático. La ley en mención propone como finalidad *“que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran”* (Art. 3 Ley 30057).

Para impulsar la incorporación de servicio civil meritocrático, el Ministerio de Educación, desde inicios del 2013, al tener capacidad de decisión Directa en la Dirección Regional

de Lima Metropolitana DRELM, tomó la decisión de incluir miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos tanto en la DRELM como en sus siete Unidades de Gestión Educativa Local¹². Ambos procesos, de modernización del Estado y de Reforma Educativa Magisterial, hicieron que, en la práctica, se modifique e incorpore a nuevos actores intervinientes, con nuevas características y objetivos en estas organizaciones.

En ese sentido, podemos decir que la incorporación de equipos del Cuerpo de Gerentes Públicos en todas las Unidades de Gestión Educativa Local en Lima Metropolitana es *fruto* del proceso de modernización del Estado y junto con los Directores y docentes de escuela, Directores y Jefes Pedagógicos de UGEL ganadores de los concursos de méritos, *fruto* a su vez de la Reforma Magisterial, encarnan los esfuerzos por implementar en la gestión pública educativa, un servicio moderno y orientado al ciudadano, con la finalidad de lograr aprendizajes satisfactorios en nuestros estudiantes.

Finalmente, es importante mencionar que la Ley 30057 del Servicio Civil, no ha tenido una fácil implementación y desde su dación, causó temor y oposición entre el personal nombrado de las entidades públicas nacionales, llevándolos a manifestaciones y huelgas por todo el País, al prohibir la posibilidad de compensaciones económicas en el marco de los convenios colectivos, entre otros elementos que consideraban lesivos a sus intereses¹³. Por esos motivos y contando con el respaldo de diferentes fuerzas políticas plantearon su inconstitucionalidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional (TC) en abril del 2016,

¹² Como se señaló en el Cap.1 solo se incorporan miembros del CGP a solicitud de la entidad receptora.

¹³ Al respecto la Revista IDEELE señala: *Diversos artículos de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, son inconstitucionales por ser incompatibles con nuestra norma fundamental y por ser violatoria de diversos tratados internacionales ratificados por Perú. La inconstitucionalidad de esta norma afecta al derecho de negociación colectiva, al derecho de huelga, al derecho de igualdad y no discriminación, y a la garantía de carrera administrativa. Además, es inconstitucional por no haber sido aprobada como ley orgánica.* "Extraído de: <http://revistaideele.com/ideele/content/la-inconstitucionalidad-de-la-ley-del-servicio-civil> el 10 de marzo del 2017.

resolvió declarar fundada en parte la demanda y entre otras consideraciones resolvió “*que es contraria a la Constitución una prohibición absoluta de la negociación colectiva de remuneraciones para los trabajadores del Sector Público*”¹⁴, solicitando al Congreso apruebe su regulación a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017. Los trabajadores públicos consideraron un logro lo resuelto por el TC, pero, para los promotores de la Reforma del Servicio Civil, fue visto como un retroceso y si bien se encuentra supeditada a lo que el Congreso reglamente en su oportunidad, es importante relevar en nuestra investigación este hecho, ya que la capacidad de negociación colectiva por temas económicos es un elemento importante en el ámbito político de las organizaciones públicas y las relaciones entre los actores involucrados.

1.3 La Unidad de Gestión Educativa Local

Hemos visto las características de los dos procesos principales que forman el macro contexto de nuestros actores. Sin embargo, poco hemos dicho del escenario concreto, es decir, del hábitat específico donde conviven. Para ello, explicamos a continuación la naturaleza institucional y ubicación de la Unidad de Gestión Educativa Local en la estructura del Estado para después describir los procesos que desarrollan y las características de la UGEL N°7 en particular.

Según la Ley N° 28044, Ley General de Educación, los organismos intermedios del sistema educativo son dos: Las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las

¹⁴ Extraído de <http://laley.pe/not/3254/tc-si-hay-negociacion-colectiva-de-remuneraciones-en-el-sector-publico/> el 10 de marzo del 2017.

Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), siendo estas últimas las entidades de gestión más próximas a las escuelas.

Asimismo, el Manual de Operaciones (MOP) de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana¹⁵ aprobado el 2015 señala que, las UGEL son órganos descentralizados de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, la que, a su vez, es un órgano desconcentrado del Vice Ministerio de Gestión Institucional y que, conforme su naturaleza cuenta con autonomía administrativa, económica y presupuestal.

Pero que entendemos ¿por descentralización y desconcentración? En primer lugar, entendemos la desconcentración como una forma de organización administrativa centralizada, en la que se desplaza, ya sea geográfica y/o estructuralmente, determinadas competencias a otra organización, sin que las mismas sean transferidas. En ese sentido, la Dirección Regional de Lima Metropolitana es una extensión del Vice Ministerio de Gestión Institucional y resulta un caso único en el País.

Es interesante sin embargo, resaltar que, aun siendo un órgano desconcentrado, la propia norma reconozca como parte de su naturaleza, la autonomía administrativa, económica y presupuestal de la DRELM (Art. N° 4 RM 215-2015-MINEDU), desvirtuando –o en todo caso- relativizando, la noción de ser un órgano desconcentrado puro, para ser en la práctica, un organismo que, a fin de ser incluido en la estructura del vice ministerio de Gestión Institucional, es denominado desconcentrado, pero a la vez premunido de cierta autonomía, a fin de permitirle una gestión más célere, dotarlo de discrecionalidad relativa y evitar, de esta manera, complicaciones de orden burocrático.

¹⁵ Resolución Ministerial N°125-2015-MINEDU

Por otro lado, y tal como se señaló, las UGEL a su vez, son órganos descentralizados de la DRELM. Para Gabino Fraga *“al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”*¹⁶. Sin embargo, y si bien el desarrollo del concepto resalta que la relación de las organizaciones descentralizadas con la administración central no es de jerarquía, en el caso de la UGEL con la DRELM queda claro que esta última tiene como función evaluar y supervisar a las UGEL de Lima Metropolitana (R.M. 015-2015-MINEDU Art. 4).

Toda esta confusión conceptual en la normativa respecto de la naturaleza de la Dirección Regional de Lima y sus UGEL, se debe a que, la educación en Lima Metropolitana en el marco del proceso de descentralización del Estado Peruano, no responde a un Gobierno Regional en particular (a diferencia de Lima Provincias) sino directamente al órgano rector del sistema, es decir, el Ministerio de Educación.

Lo cierto es que, en la práctica, la ubicación de las UGEL de Lima Metropolitana, en la estructura orgánica del MINEDU y su proximidad geográfica al órgano rector del sistema educativo peruano, permiten una mayor fluidez de las dinámicas inherentes a la relación política pública-gestión pública.

¹⁶ Extraído de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/29/la-desconcentracion-y-la-descentralizacion/> y este a su vez de FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 1969.

Además, es importante destacar que –a diferencia de todas las otras UGEL del país– presentan una estructura orgánica particular, descrita en el artículo N° 35 de la R. M. N° 125-2015-MINEDU.

Antes de la aprobación de la norma citada, las UGEL de Lima Metropolitana al igual que todas las otras UGEL del país tenían solo dos grandes órganos de línea: área de Gestión Institucional y área de Gestión Pedagógica y sendas áreas de asesoría jurídica y apoyo administrativo. Sin embargo, desde el 2015 se escindió los órganos de línea en tres (gestión de la educación básica regular, gestión de la educación básica alternativa y técnico productiva y, supervisión y gestión del servicio educativo); se creó el área de recursos humanos y se mantuvo administración en los órganos de apoyo; y, en los órganos de asesoría, se creó el área de planificación y presupuesto y se mantuvo asesoría jurídica.

Además, aplicando el enfoque de gestión por procesos orientado a resultados, la norma señalada, desarrolló el mapeo de los principales procesos estratégicos, operativos y de soporte de las UGEL, así como los productos esperados y funciones de cada área. En ese sentido, la R. M. N° 125-2015-MINEDU se convirtió en una especie de Reglamento de Organización y Funciones con enfoque de *Gestión por Procesos* de la cual los Gerentes Públicos como Jefes de área son quienes tienen el dominio, al menos desde una perspectiva de autoridad funcional.

Pese a este esfuerzo, la sobreproducción normativa del sector educación, acumulada durante décadas se mantiene y la gestión de los procesos todavía es compleja, a lo que se suma el marcado formalismo y burocratismo propio de la cultura organizacional arraigada en estas organizaciones.

Además, la descoordinación, la falta de capacitación de los servidores y su comportamiento poco colaborativo, hacen que la burocracia siga desarrollando sus acciones frente a un Estado que en el aspecto normativo se encuentra omnipresente y en otros virtualmente ausente.

1.3.1 Características de la UGEL N° 7. Si bien la UGEL N° 7¹⁷, es la más pequeña de las siete UGEL de Lima Metropolitana, su población de estudiantes es de alrededor de un cuarto de millón¹⁸, siendo superior al total existente en las regiones de Tacna y Moquegua¹⁹. Como podemos constatar, su dimensión es considerable lo que implica un reto de gestión, que se ve reflejado además, en el presupuesto que anualmente maneja, el que ha venido incrementándose significativamente desde el 2010 con 191 millones de soles hasta los 312 millones de soles el 2016.

Por otro lado, la fuerza laboral que trabaja en la UGEL N°7 es de 306 trabajadores (no incluye locadores de servicio), siendo el personal por Contrato Administrativo de Servicios CAS el de mayor presencia con un 69.9% del total, seguido por el personal nombrado con un 28.4% y donde el Cuerpo de Gerentes Públicos representa el 1.7%. Es importante mencionar que la presencia de tal cantidad de trabajadores por Contrato

¹⁷ La existencia institucional de la UGEL N° 07-San Borja se remonta a 1996, cuando la USE N° 09 de Chorrillos y la USE N°10 de Surquillo unen su delimitación jurisdiccional y se crea la USE N° 07 abarcando desde entonces los distritos de: Barranco, Chorrillos, Miraflores, San Borja, Santiago de Surco, Surquillo y San Luís a quien incorporan cinco años después. El cambio de denominación de Unidad de Servicios Educativos (USE) a Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) se da en el año 2002 mediante la Ley de Bases de Descentralización y la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa

¹⁸ Al 2016 la UGEL 07 tiene 243,039 estudiantes y más de 1,500 escuelas, entre IIEE Públicas y Privadas. (fuente: INEI)

¹⁹ La población de estudiantes al 2016 de la Región Moquegua es de 48,471 y de Tacna es de: 90,788 (Fuente: INEI)

Administrativo de Servicios CAS es de años recientes, debido al incremento del presupuesto institucional transferido a las UGEL.

Esta partida presupuestal permite en promedio que un trabajador CAS tenga una remuneración mensual de 3 mil soles, 3 veces más que un personal nombrado (remuneración promedio de mil soles). Por otro lado, los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos ganan alrededor de 11 mil soles.

Respecto de esta realidad, coincidimos en señalar que es importante prestar atención a esta asimetría ya que *“la estructura económica no es sólo de producción de bienes materiales sino, al mismo tiempo, de producción de relaciones sociales”* (Reyes, 2007:40).

2. Actores

El criterio utilizado para identificar a nuestros actores internos y agruparlos en colectivos ha sido el régimen laboral al cual pertenecen.

El motivo, es que consideramos que las diferencias de derechos dependiendo de su régimen laboral nos permite distinguirlos; pero no hablamos solamente de una diferencia que radica en la normativa, sino que, a partir de ésta, se produce determinado tipo de relaciones sociales dentro de la organización y se desarrollan comportamientos característicos por cada actor colectivo. Este tipo de diferenciación de nuestros actores condice con lo propuesto por Ramió quien detalla los tipos de conflictos estructurales que pueden desarrollarse en una organización e identifica, entre otros, el *“conflicto entre los funcionarios que pertenecen al cuerpo general y los funcionarios que pertenecen a los cuerpos especiales* (Ramió, 2002:181). Un dato interesante, es que, los rangos de edad de

los individuos que componen los colectivos está en relación directa con el tipo de régimen laboral al que pertenecen.

Estos rasgos comunes, como se señaló, parten en primera instancia del régimen laboral al que pertenecen. Al respecto Reyes (2007) en su libro “En nombre del Estado” basa sus investigaciones²⁰ en Sherry Ortner, antropóloga estadounidense reconocida por plantear el entendimiento de *la cultura como práctica*²¹. Reyes señala “*Ortner está convencida que penetrar en las relaciones asimétricas sociales es penetrar en el corazón de lo que pasa en cualquier sistema dado. Igualmente sostiene que estas relaciones, consideradas en sí mismas, son sólo la mitad del problema -siendo la otra mitad- su carácter moral de solidaridad entre dos o más personas. En ese sentido Ortner dirá que los patrones de cooperación, reciprocidad y solidaridad constituyen el otro lado de la moneda de los seres sociales* (Reyes, 2007:42). Vemos entonces que Reyes sugiere a partir de Ortner, una dualidad, compuesta de la asimetría social por un lado y, por el otro, de los vínculos de cooperación y solidaridad, que se generan y retroalimentan por su condición social, como si fuera una conciliación entre estructura y agencia, es decir, *como caras de una misma moneda* tal como Hay (2002) nos lo presentó al proponer el enfoque estratégico relacional, donde la asimetría social es a la estructura, lo que los comportamientos de cooperación y solidaridad son a la agencia.

Asimismo, y con el fin de realizar una descripción del perfil psicológico de nuestros actores colectivos -allende la observación de su comportamiento durante su participación

²⁰ Esperanza Reyes en su Libro “En nombre del Estado” investiga sobre las relaciones entre los servidores públicos en una microred de salud en la costa rural del Perú.

²¹ El supuesto que plantea Sherry Ortner de la cultura como prácticas es que ésta construye a las personas como actores sociales particulares, los que a su vez reproducen y transforman la cultura que los forma (Reyes, 2007:236)

en los diferentes procesos en los que actúan- nos basamos en entrevistas individuales, en el entendido que *“Freud demostró que los fenómenos psicológicos operativos en el grupo deben ser comprendidos sobre la base de los mecanismos psíquicos operativos en el individuo, no sobre la base de una "mente de grupo””* -por ello- *cuanto mayor es el número de hombres cuyos rasgos comunes permiten que se los agrupe tanto más debemos reducir la extensión de nuestro examen de la estructura psíquica total de los miembros individuales del grupo.* (Fromm,1964:4-6).

2.1 Actores colectivos

A nivel de actores colectivos internos existen 03 perfiles diferenciados:

- a) Miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, cuyo vínculo laboral está previsto en el marco del D.L. 1024.
- b) Personal Nombrado o Contratado en el marco del D.L. N° 276²² y,
- c) Personal CAS contratado en el marco del D.L 1057²³.

Por otro lado, encontramos a los actores externos: Directores de Instituciones Educativas Públicas, Docentes de Instituciones Educativas Públicas, Promotores y Directores de Instituciones Educativas Privadas y, usuarios en general. Finalmente, encontramos a los estudiantes como beneficiarios finales de los procesos de gestión educativa.

²² Conforme el Decreto Legislativo N° 276, para ocupar los cargos de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente, el ganador es incorporado a la Carrera Administrativa mediante resolución de nombramiento o contrato según sea el caso e ingresa a laborar por el nivel más bajo del grupo ocupacional del cual se postuló (Beltrán, 2013:14).

²³ El artículo 4º del Decreto Legislativo N° 1057; establece que el Contrato Administrativo de Servicios es una modalidad del derecho administrativo y privativo del Estado; que se regula por la misma norma y que no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen de la actividad privada ni a otras que regulan carreras administrativas especiales...mediante la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú, N° 00002- 2010-PI/TC, de fecha 31 de agosto de 2010... reconoce los derechos de Sindicalización y Huelga para los trabajadores CAS (Beltrán, 2013:44-45)

A nivel de actores individuales prestamos atención a las 04 personas que han sido Directores de la UGEL 07 durante el periodo de investigación 2013-2016.

2.1.1 Actores Colectivos Internos

a) Personal del Régimen Laboral D.L. N° 1057 (CAS)

Este primer grupo está conformado por los servidores bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios CAS. El rango de edad es de veinticinco a cuarenta años. Si bien existe una rotación significativa, se puede identificar un “núcleo duro” que vienen trabajando en la institución en promedio más de dos años y que representa el 40% del personal CAS. Tanto el servidor CAS del “núcleo duro” como aquellos nuevos miembros, deben su vínculo con la institución a un contrato temporal, el cual es ampliado periódicamente, tomando en cuenta su desempeño, confianza, u otro motivo que su Jefe ostensible valore de manera particular. El trabajador CAS tiene una remuneración promedio de tres mil nuevos soles, siendo el mínimo mil quinientos nuevos soles y el máximo siete mil nuevos soles, dependiendo del puesto que ocupen dentro de la organización. En comparación, se puede considerar la remuneración percibida competitiva para el mercado laboral²⁴.

Los CAS son en su mayoría profesionales, y su presencia se concentra en el área de recursos humanos (40%) y administración (30%), áreas con la mayor carga de procedimientos administrativos en la organización.

Sin embargo, el compromiso con la institución es débil. Según las entrevistas realizadas no han recibido en general una inducción pertinente y más allá de los términos de

²⁴ La remuneración mínima vital al 2016 en Perú es de S./ 850.00 nuevos soles

referencia previstos en su contrato, ignoran que se espera de ellos, así como los objetivos institucionales de mediano y largo plazo. Ellos en buena cuenta *“cumplen con su trabajo”* y no hay un mayor arraigo con el sector educación *“pudiendo estar acá, como en cualquier otro lugar”*.

Sin embargo, la mayor parte del trabajo recae en ellos, quienes, pese a no tener un conocimiento profundo del complejo sector educación, son quienes mayor soporte dan a los requerimientos puntuales de sus jefes ostensibles. Esto se debe al hecho de tener contratos temporales, sujetos a renovación, lo que funciona como una *“espada de Damocles”* que pende permanentemente sobre ellos.

Si bien su comportamiento en general es de apoyo, en algunos casos se adopta comportamientos burocráticos. Esto se debe a que, en determinadas áreas, el *“núcleo duro”* del CAS, reconoce el poder del actor colectivo del D.L. N° 276 cuya influencia se percibe más poderosa que la de sus jefes ostensibles, los que incluso *“pueden irse, pero los nombrados quedan”*.

Sin embargo, incluso aquellos que están por más de dos años en la organización y forman parte del núcleo duro, no se ven a mediano plazo en la misma, considerando su estadía como temporal. En ese sentido, no se sienten parte de un proceso de reforma del Estado, no están orgullosos de formar parte del Estado ni del sector educación en particular (*“si me dan la oportunidad migró a la empresa privada, expresan”*) ni existe una real vocación de servicio al ciudadano, viéndose en el mejor de los casos como proveedores

de servicios para clientes y no como servidores públicos que a través de sus actos entregan democracia²⁵, careciendo de una motivación más allá que la remuneración mensual.

b) Personal del Régimen Laboral D. L. N° 276

El personal nombrado es el segundo actor colectivo identificado, quienes vienen trabajando en la institución en promedio más de veinte años. Su rango de edad está entre los cuarenta y sesenta años. Muchos de ellos ingresaron a la administración pública desde la segunda mitad de los ochenta, debido a los vínculos que sostenían con el partido de gobierno de ese entonces. La mayoría no cuentan con título profesional, lo que limita una mejor remuneración conforme la normativa actual. En promedio, su remuneración es de mil soles, hecho que crea en ellos una inconformidad respecto a la implementación de la ley del servicio civil, que les impide incluir en la negociación colectiva—hasta que no se reglamente por el Congreso— aspectos de mejoras económicas. Este grupo es el menos comprometido, incluso hostil, con comportamientos de sabotaje, promoviendo campañas de desprestigio contra los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos y la Modernización del Estado, la que es considerada contraria a sus intereses colectivos. En esa lógica, el personal nombrado, en diferentes oportunidades ha desarrollado procesos de cabildeo con el principal de la organización para que se prescindiera de los miembros del Cuerpo de

²⁵ *La propuesta del nuevo servicio público surge como una reflexión de modelos de servicio público y compromiso cívico ejercido por los servidores públicos. Son estas reflexiones las que motivaron a Janet y Robert Denhardt, profesores de Administración Pública en California, a colocarle esta denominación con énfasis en el servicio. Su propuesta trata de sintetizar muchas de las voces de estos actores que llamaban la atención sobre la reafirmación de valores democráticos, ciudadanía y servicio en función del interés público como bases fundacionales de la administración pública.... en el prefacio de su libro proponen que palabras como democracia ciudadanía y enorgullecerse deben ser más prevalentes en el discurso y en nuestro comportamiento antes que palabras como mercado, competir y clientes, pues los servidores públicos no entregan servicios para clientes, entregan democracia (Denhardt y Denhardt, 2003:xi) en Reyes 2007: 45.*

Gerentes Públicos en la UGEL, en algunos casos incluso, han solicitado el retiro de miembros puntuales del CGP, pero en general, la hostilidad al Cuerpo de Gerentes Públicos, no es a la persona sino a lo que representan. Consideran que los miembros del CGP encarnan la modernización del Estado; además, consideran que no conocen el sector educación, lo que es en principio cierto, dado que la mayoría de ellos provienen de otros sectores, sin mayor conocimiento previo de la compleja maraña normativa propia de este sector. Estos hechos generan un resentimiento evidente, viendo como *“el sistema actual los posterga”* y *“no reconoce su experiencia, ni sus años de servicio”*.

No se puede dejar de mencionar que ese resentimiento tiene sus causas también en que, a partir de la incorporación del CGP, han visto reducida su capacidad discrecional y el clientelismo que se había arraigado en la relación que éstos sostenían con los usuarios, impidiéndoles aprovechar su posición de dominio en determinados procedimientos por los que en muchos casos cobraban *“por el favor del trámite”* (como en la contratación, permutas, designaciones y destakes docentes, así como la autorización de licencias de aperturas de instituciones educativas privadas, entre otras) los que se han vuelto transparentes y más predecibles desde la llegada de los miembros del CGP.

Es importante reconocer que este grupo es quien concentra la experiencia en la gestión de los sistemas del sector educación y manejan las rutinas que componen los procedimientos de gestión educativa, lo que los dota de poder, que es utilizado en beneficio personal, del colectivo al que pertenecen, o como herramienta contra los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Asimismo, se destaca la imposibilidad de implementar una adecuada gestión del conocimiento institucional debido a su rechazo al Cuerpo de Gerentes Públicos (*pues si*

les pagan tanto ya deberían de saber) o al propio personal CAS (del cual también guardan relativo resentimiento porque *ganan más*), ya que el personal nombrado es celoso de transferirlo, reconociendo que ese conocimiento es, en gran parte, la fuente de su poder.

El personal nombrado, además de relacionarse por el régimen laboral y vincularse a través del sindicato, encuentra en la celebración de las festividades religiosas, un elemento cohesionador, que dentro del calendario anual son esperadas y festejadas. Este elemento, no necesariamente tiene carácter de celebración institucional, pero es dentro del año uno de los momentos donde el personal nombrado presenta iniciativa en la preparación y ejecución de las actividades internas.

c) Cuerpo de Gerentes Públicos D. L. N° 1024

El tercer grupo diferenciado es el del Cuerpo de Gerentes Públicos quienes son los menos en número en la organización, pero concentran los niveles de decisión ostensiva en los órganos de asesoría y apoyo.

El Cuerpo de Gerentes Públicos tiene un rango de edad entre treinta y siete y cincuenta y cinco años. Su ingreso promedio es de once mil soles mensuales y han recibido una alta capacitación en gestión pública. Si bien tienen el compromiso de permanecer por tres años en la organización, algunos de ellos, por diferentes motivos –pero vinculado de una u otra forma al clima laboral- han dejado sus puestos de trabajo. Sin embargo, podemos decir que, como colectivo, independientemente de las personas específicas, tienen presencia en la UGEL desde abril del 2013.

Resalta el hecho que su capacitación y lo que ellos entienden representan, los hace asumir en la mayoría de casos posiciones técnicas, pero no político estratégicas, a fin de mantener

impoluta su práctica administrativa. Sin embargo, este cuidado excesivo asumido consciente o inconscientemente, sumado a su limitada capacidad en este ámbito, les impide trabajar en la dimensión político cultural de la organización y en beneficio de objetivos estratégicos que permitan realizar transformaciones profundas en ella. Asimismo, se observa un bajo nivel de confianza entre ellos mismos, no por el hecho de que consideren que sus pares vayan a realizar actos de beneficio personal, sino porque no tienen una visión común para la organización y no reconocen la necesidad -e incluso deber- de accionar colectivamente, limitándose al desarrollo de prácticas administrativas individuales, lo que se visibiliza en una ausencia de trabajo en equipo y la pérdida de una oportunidad de su autoridad ostensible, al no valorar el hecho de ser Jefes en conjunto, de todos los órganos de Asesoría y Apoyo de la organización.

Es necesario subrayar que dentro del perfil que se espera tengan los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos en la dimensión de las habilidades y actitudes esperadas se encuentra la de trabajo en equipo entendida como *la capacidad de cohesionar un equipo y lograr que este se comprometa con los objetivos y colabore de manera coordinada para su cumplimiento*. Asimismo encontramos que se resalta el liderazgo entendido como *la capacidad para influir en otros, con base en valores, para orientar su accionar al logro de objetivos*²⁶.

Asimismo, Andrés Corrales, Gerente de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, señala que son tres los ámbitos donde un Gerente Público debe actuar 1) La Gestión de su Entorno Político: con la finalidad de generar apoyo y obtener legitimidad para la consecución de resultados de cara a los ciudadanos y

²⁶ Ver "Perfil de los Gerentes Públicos" en www.servir.gob.pe

ciudadanas²⁷. 2) La Gestión Estratégica: entendida como una “*tarea -que- implica la utilización de técnicas analíticas de planificación estratégica y de la habilidad de los directivos para gestionar en entornos de mayor o menor grado de predictibilidad y coherencia, debiendo tener presente las preferencias o necesidades públicas a satisfacer, el análisis político del contexto externo y del entorno interno y el desarrollo de capacidades operativas proporcionales para el logro de los resultados.* Y finalmente, la 3) Gestión Operativa: *entendida como la que hace viable que se consigan las metas de producción de bienes y servicios públicos, debiendo desarrollar sus tareas con eficiencia y eficacia, calidad, imparcialidad y capacidad de respuesta e innovación.* (Corrales, 2015:4-5)

Como se puede observar, resulta evidente que, en dos de los tres ámbitos, son necesarias competencias políticas y estratégicas, y eso es justamente la mayor diferencia entre un Gerente Público y un funcionario común.

²⁷ Señala que “*pensar que los directivos públicos son “meramente técnicos” no tiene sentido puesto que para que los directivos públicos puedan lograr resultados se hace necesario que gestionen la colaboración de actores que no se encuentran bajo su autoridad*” (Corrales, 2015:4)

2.1.2 Actores Colectivos Externos

a) Directores de Instituciones Educativas Públicas

Como vimos, la Reforma Magisterial trajo consigo nuevos actores en las Instituciones Educativas, quienes después de un concurso de méritos, asumieron la Dirección desde inicios del 2015. El rango de edad no es homogéneo, sin embargo, sí es notoria la presencia mayoritaria de mujeres. Debido a la burocracia existente, la mayor parte de su tiempo está dedicado a labores administrativas y no pedagógicas: realizando trámites en la UGEL, reportando informes, declaraciones de gasto, entre otros. Este hecho trae como consecuencia su constante relacionamiento con dos áreas en particular: Recursos Humanos y Planeamiento y Presupuesto al estar éstas encargadas de los procesos de racionalización docente.

Los Directores están agrupados en redes educativas, con las que se tiene reuniones periódicas donde participan los Jefes de todas las áreas de la UGEL. Si bien las demandas son constantes, no son un actor externo poderoso, ya que las redes no trabajan como coaliciones de poder, posiblemente porque éstas fueron impuestas como estrategia por la DRELM y no construidas con los propios actores. Además muchos de los coordinadores de redes tienen resistencias en sus propias “redes”.

b) Docentes

La principal necesidad de los docentes y el motivo que constantemente es demandado a la Organización es que su remuneración sea otorgada a tiempo. Sin embargo, no accionan coordinadamente y las demandas son individuales, su comportamiento se resume en una tolerancia relativa a la burocracia y una indiferencia hostil por accionar colectivamente para lograr cambios a este nivel.

c) Padres de Familia

Se han movilizado y logrado ejercer influencia en las decisiones de la UGEL N°7, sin embargo, ésta es esporádica y responde a coyunturas puntuales.

d) Estudiantes

Ellos son los beneficiarios finales de los procesos llevados a cabo por la UGEL y donde se ha de ver el resultado final traducido en los logros de aprendizaje. Si bien existe una organización llamada Congreso de Estudiantes de Lima Metropolitana promovida por el propio sector y organizada en subgrupos por cada UGEL, su participación como actor colectivo se traduce a espasmos coyunturales, cuando son convocados casi por formalidad a los pre-congresos y congresos una vez por año.

2.2 Actores individuales

2.2.1 Directores de UGEL

- a) Jorge Luis Sandoval Lozano (08/09/2011 – 10/02/2014):** Se caracterizó por un discurso a favor de los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) y la modernización de la organización. Sin embargo, en la práctica, no hubo coordinación estrecha ni suficiente con ellos, soportando su gestión principalmente en el personal del D. L. N° 276. No hubo mayores logros durante su gestión.
- b) Gloria de los Ríos Orellana (11/02/2014 – 31/12/2014):** mantuvo el mismo estilo que el Director anterior.
- c) Américo Manuelsiño Valencia Fernández (01/01/2015 – 28/02/2015):** Director interino por dos meses, su presencia en la UGEL N° 7 fue mínima y no se tomaron

decisiones trascendentes durante su gestión. Su ausencia coincide con el momento de mayor confrontación entre los principales actores colectivos de la organización.

- d) **Luis Alberto Quintanilla Gutiérrez** (01/03/2015-31/07/2015): Sus competencias directivas permitieron a la UGEL N°7 alcanzar logros considerables en un año y 4 meses de gestión.
- e) **Gloria María Saldaña Usco** (01/08/2015-): Primera Directora que asume el cargo luego de un concurso de méritos en el marco de la Reforma Magisterial, resulta interesante resaltar que, es la primera vez para esta docente que asume un cargo Directivo. Al fin de esta investigación (diciembre 2016), cumplió cinco meses desde que asumió el cargo, mostrando una actitud neutral y de observación, enfocada principalmente en actividades operativas.

Capítulo N° 3: Cronología de acontecimientos significativos

Introducción

A partir de analizar cómo los actores se afectan unos a otros, podemos entender cómo opera el poder en la UGEL N° 7 y el efecto de la incorporación y desenvolvimiento del CGP en el ámbito político cultural de esta organización. Esta narración de eventos cronológicos será tratada como piezas de evidencia para demostrar nuestras hipótesis.

Se describe la resistencia inicial a su incorporación, expresada a través de campañas de desprestigio y actos de sabotaje ocurridos contra los primeros miembros del CGP por parte del personal perteneciente al régimen del D.L. N° 276.

Luego, vemos como a través de un liderazgo que aglutinó temporalmente a los miembros del CGP, se buscó enfrentar dicha resistencia a partir de una manifiesta confrontación, que llevó, en su punto más intenso, a la presentación de una denuncia penal por sabotaje informático, que sin pruebas fue infructuosa, y terminó con el alejamiento del miembro del Cuerpo de Gerentes Públicos que lideró dicha denuncia.

A continuación, analizamos el rol del Principal y cómo la gestión de las asimetrías salariales y el reconocimiento a la labor del personal, permitió que, basados en un liderazgo conciliador, y en coordinación con los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, se tuviera una etapa política de alianzas. En esta etapa, se resalta además, el trabajo con los actores externos: directores y docentes de las IIEE, a quienes se consideró aliados estratégicos.

Las alianzas políticas logradas, generaron condiciones para el desarrollo de buenas prácticas de gestión (reconocidas por Ciudadanos al Día y el Ministerio de Educación) y

el cese temporal de las hostilidades entre el personal del D.L. N° 276 y los miembros del CGP, siendo la etapa de mayores logros de la organización.

La siguiente etapa inicia con el ingreso a través de un concurso de méritos, de un nuevo Director a la UGEL, en el marco de la Reforma Magisterial. En este periodo, el CGP buscó implementar una propuesta de cambio de cultura organizacional que permitiera consolidar lo iniciado en la gestión anterior. Sin embargo, esta fue confrontacional y no fue coordinada suficientemente entre ellos mismos, ni con el nuevo Principal, permitiendo que el personal nombrado retomara su cabildeo político y surgieran nuevos actos de hostilidad moderada hacia los miembros del CGP, inaugurando de esta forma la tercera etapa, caracterizada por ser una Arena Política de Tipo Organización Politizada, como consecuencia del fin de las alianzas y el resurgimiento de conflictos moderados, de naturaleza constante entre los miembros del CGP y el personal del régimen del D. L N° 276.

Concluimos este capítulo analizando indicadores de Desempeño del Principal (Director UGEL N° 7) y de los miembros del CGP en las tres etapas organizacionales identificadas entre el año 2013 y 2016 en la UGEL N° 7.

1. Hostilidad y campañas de desprestigio contra miembros del CGP

Una de las características al momento de seleccionar a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos es que se postulaba, no a un puesto específico, sino a un puesto tipo, lo que evidenciaba la tendencia generalista del modelo, es decir, a que estos tengan un conocimiento amplio y general de la gestión pública por encima de un conocimiento de un sector particular, prestando mayor atención a las competencias políticas y estratégicas que al conocimiento técnico especializado del sector al que serían enviados. La lógica

que subyace a este modelo es que *“la función de dirigir es una profesión y requiere que el directivo de alguna manera deje las funciones propias de su profesión de origen y se vuelque de lleno en una nueva actividad profesional, como es la de dirigir lo público”* (Corrales,2015:13).

En ese marco, la UGEL N° 7 no fue excepción y quienes fueron incorporados, provenían de otros sectores con un conocimiento epidérmico del sector educación, el que, por la cantidad y contradictoria normativa, es más complejo que otros de gestionar.

Esperándolos, se encontraba el personal del régimen del D.L. N°276 quienes creían, o les convenía creer, que los Gerentes eran profesionales especializados en gestión educativa, ya que *“si los están mandando con grandes sueldos deben de saber del sector”*. Sin embargo, en la práctica operativa, el personal perteneciente al régimen del D. L. N° 276 sabía que dominaba las rutinas que componen los procedimientos del sector educación mucho mejor que los Gerentes Públicos.

Los Gerentes Públicos se enfrentaban a una organización que exigía de ellos lo mejor de sus competencias estratégicas y políticas para dirigir lo público y gestionar a las personas que habitaban la organización hacia una visión común, compensando los limitados conocimientos específicos que podrían tener del sector educación. A eso se suma que, allende de compleja²⁸, la realidad que enfrentaban se caracterizaba por corrupta.

En efecto, para la Defensoría del Pueblo el sector Educación, es una de las instituciones más quejadas²⁹, siendo los hechos más recurrentes que motivan las quejas: *los cobros*

²⁸ Solo en el sector educación encontramos Sistemas de Información y Gestión, que no se encuentran en otros sectores como el Nexus, SUB, SIRA, entre otros.

²⁹ Al respecto, revisar el Noveno, Décimo, Undécimo y Duodécimo Informe Anual del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. Disponibles en: www.defensoria.gob.pe.

ilegales que restringen la matrícula de los alumnos, contrataciones irregulares de docentes, irregularidades en la distribución de materiales educativos e inasistencia del personal docente....-donde- se ha podido advertir que muchos de estos nudos administrativos responden no solo a un problema de gestión, sino también a malas prácticas que evidencian que el sector Educación no se escapa del fenómeno de la corrupción (Defensoría del Pueblo, 2009:42). Del total de quejas presentadas, el mayor número de ellas estuvo dirigido en contra de las UGEL con el 43,5%. (ídem:43).

Esta compleja y corrupta realidad, fue advertida por SERVIR, quien realizó una semana de capacitación previa a la incorporación de los Gerentes Públicos a las UGEL, donde subrayó la existencia de redes de corrupción enraizadas en estas organizaciones.

En abril del 2013, los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos asumieron sus cargos. En el caso de la UGEL N°7, el primer asesor jurídico no duró más de un mes debido al comportamiento hostil contra su persona. En palabras de quien lo sucedió en el cargo en esos tiempos “*cada uno luchaba por sobrevivir*”. Efectivamente, el comportamiento de los miembros del Régimen del D. L. N° 276 fue desde el inicio manifiestamente contrario a los Gerentes Públicos. A ese hecho se suma que el Principal de ese entonces tenía “*un doble discurso*” es decir, manifestaba oralmente el apoyo a los Gerentes Públicos, pero en la práctica no era tal, coordinando poco con ellos y soportándose en el dominio que tenía el personal del régimen del D.L. N° 276 para operar. En este escenario, el personal del régimen del D.L. N° 276 tuvo la posibilidad de practicar sistemáticamente actos contra los Gerentes Públicos en los procedimientos: utilizando el conocimiento de normas específicas no observaban sobre errores formales subsanables que luego eran

intencionalmente exacerbados, no transmitían o retrasaban información para la toma de decisiones e impedían la gestión de conocimiento. Incluso, según narra un Gerente Público, *“llegaron a borrar el SINAD³⁰, justo en época de planilla de pago... era para echarle la culpa a administración, es parte del Boicot que hacían”*.

Pero el ataque no sólo era en el ámbito laboral. A eso se suma la creación de un perfil en Facebook “anti Gerentes Públicos”, (donde incluso se difundía información de su esfera privada)³¹. Según narran los Gerentes Públicos: *“Había un servicio de inteligencia, donde querían saber quién era quien ... y eso lo hicieron con todos”*.

Mientras se intentaba lidiar con las campañas de desprestigio y sabotaje, el CGP buscó cumplir con el mandato subrayado por parte de SERVIR de lucha contra la corrupción. A partir de la autoridad ostensible que sus cargos otorgaban, los CGP iniciaron acciones para transparentar los procesos de contratación docente, distribución de útiles escolares, entre otros, lo que generó aún más resistencias en el personal del Régimen del D. L. N° 276, al ir en contra de sus intereses y el clientelismo arraigado en la cultura organizacional.

Las tensiones entre ambos actores colectivos eran evidentes y el principal de la organización parecía preferir el status quo más que la búsqueda de un cambio, por lo que

³⁰ El Sistema de Información de Apoyo a la Administración Documental SINAD, es utilizado para registrar información de los trámites de la organización, siendo una herramienta operativa vital para el trabajo diario.

³¹ La invasión en la esfera privada o la agresión fuera del ambiente laboral contra los Gerentes Públicos, fue una práctica común en todas las UGEL de Lima Metropolitana. Las entrevistas indican que, en las reuniones que los Gerentes Públicos sostenían con sus pares de otras UGEL, comentaron incluso el caso de un Gerente Público asignado a la UGEL N° 4, quien fue golpeado y asaltado a cuerdas de su centro laboral y quien no tenía dudas que la autoría intelectual de la agresión recaía en miembros del personal del régimen del D.L. N° 276.

los Gerentes Públicos estaban frente a un escenario donde el centro de poder era débil y no brindaba apoyo.

Esta época es descrita como una primera etapa donde *“fue una guerra, un enfrentamiento total”*, siendo el tema remunerativo, el principal motivo de disconformidad: *“Al comienzo no nos pasaban, siempre fue el tema económico y es que la diferencia es de 10 a 1 de 11 a 1”* señala un miembro del CGP.

En ese sentido y tomando en consideración la propuesta de Mintzberg (1984), vemos que la UGEL N° 7, antes de la llegada de los miembros del CGP, mostraba la existencia de un tipo de configuración de poder de Sistema Cerrado, al presentar una coalición interna burocrática, basada en el control de las formalidades, donde prima la mirada utilitarista de la organización y la búsqueda del personal del Régimen del D. L. N°276 de servirse ellos mismos, sin poder paralelo que los amenazara.

Con la llegada de los Gerentes Públicos este Sistema Cerrado se vio afectado y dio paso a un conflicto abiertamente confrontacional, configurándose una Arena Política. Según lo percibe un miembro del CGP *“Yo lo veo como un pugilato boxístico, y te vas midiendo, y te lanzan uno a ver que tanto conoces.... y con mis pares de otras UGEL pasaba lo mismo.”*

En la UGEL N° 7 la acción de los Gerentes Públicos estuvo liderada por la Jefa, del otrora Área de Gestión Institucional (AGI) quien debido a que tenía bajo su Jefatura, a dos de los otros tres Gerentes Públicos asignados (Recursos Humanos y Logística) realizó las coordinaciones para actuar colectivamente contra los miembros del Régimen del D. L. N° 276.

2. Denuncia de Sabotaje contra miembros del Régimen del D. L. N° 276

Cuando Mintzberg describe el poder y su relación con el ciclo de vida organizacional, señala que los cambios en el poder, parecen ser la causa que subyace, como raíces, a las transiciones que viven las organizaciones.

En el caso de la UGEL N° 7 se puede constatar cómo la incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos tuvo efecto inmediato en el ámbito político cultural de esta organización de tipo Sistema Cerrado, al ser una nueva fuente de poder, que incentivó por oposición, una intensa reacción en las redes de poder interna de los miembros del Régimen del D. L N° 276, quienes mostraron resistencia manifiesta.

Como vimos en el Marco Teórico, Mintzberg analiza las estructuras organizacionales y menciona 6 tipos posibles de configuraciones de poder (Instrumental, Sistema Cerrado, Autocracia, Meritocracia, Misional y Arena Política); tomando en cuenta las dinámicas de los actores internos y externos de la organización, propone que toda transición a otras etapas, tiene como condición, la necesaria configuración de una Arena Política, siendo ésta motor del cambio a otras configuraciones más estables.

La decisión del CGP de asumir un comportamiento confrontacional contra el Personal del Régimen N° 276, nos revela además, el tipo de Arena Política formada. Según Mintzberg (1984), existen 4 formas posibles, siendo la primera, la Arena Política confrontacional: caracterizada por una confrontación breve de naturaleza intensa, concentrada básicamente en dos centros de poder opuestos; la segunda, la Arena Política de alianzas frágiles: donde las partes llegan a acuerdos temporales. La tercera de Organización politizada: caracterizada por un conflicto moderado y constante y finalmente, la Arena Política

completa: donde el conflicto es sumamente intenso y está extendido en toda la organización.

Este primer tipo de arena política, la Confrontacional, alcanzó su mayor intensidad cuando la líder de los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos denunció por Sabotaje Informático³² a quienes resulten responsables del ataque y eliminación de data del Sistema SINAD, el cual registra información de los trámites de la organización que resulta fundamental para poder operar.

Esta hostilidad manifiesta y recíproca, coincide con una época donde la UGEL N° 7 se encontraba bajo una Dirección Interina que en buena cuenta, perpetuaba por indiferencia, la misma posición del Director saliente: ajeno al conflicto y más preocupado en evitar problemas que solucionarlos. Esta Dirección interina se traducía en ausencia, espacio que poco a poco fue ocupado por la líder del Cuerpo de Gerentes Públicos, exacerbando el enfrentamiento entre los actores colectivos presentes.

En retrospectiva un Gerente Público menciona: *“fue muy confrontacional con el Sindicato, y por eso le boicoteaban las cosas”*. Otro señala respecto de esta época *“pareciera que nos han lanzado en Vietnam”*.

Como se observa, la evidencia demuestra un Arena Política de tipo confrontacional, pero también sugiere que, el liderazgo confrontacional que ejercía la líder, aunque contaba con apoyo, no necesariamente era visto como la mejor opción por todos los Gerentes Públicos.

³² El Sabotaje Informático (art. 207- B del C.P.) es un delito Penal que se configura cuando “Art. 207-B.- El que utiliza, ingresa o interfiere indebidamente una base de datos, sistema, red o programa de computadoras o cualquier parte de la misma con el fin de alterarlos, dañarlos o destruirlos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años y con setenta a noventa días-multa”

Y mientras ocurría todo esto ¿Cómo se estaba brindando el servicio a los usuarios? ¿Qué rol jugaban estos actores? ¿Percibían algún cambio?

Los Directores y Docentes como principales usuarios de la UGEL N°7, no tienen una organización fortalecida, lo que no significa que no ostenten un poder potencial considerable, comprobado cuando accionan colectivamente. Sin embargo y en general, los reclamos se “*tramitaban*” individualmente y percibían que el servicio seguía siendo igual de burocrático. En ese sentido, nos encontrábamos con usuarios insatisfechos, con constantes reclamos individuales, pero con una alta tolerancia al sistema y sus taras y poca capacidad de afectar el poder de las redes burocráticas de la UGEL, asumiendo hacia ellas una indiferencia hostil que no motivaba cambios.

Sin embargo, y con el mandato claro por parte de SERVIR de combatir la corrupción, los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos comenzaron a realizar prácticas que incrementaban la transparencia y reducían la discrecionalidad en los procedimientos, por ejemplo, a través de actos públicos de adjudicación de plazas docentes. Este hecho, si bien al inicio fue pobremente ejecutado en términos operativos, significó un cambio sustancial positivo e inicia el proceso de transformación de la organización en términos éticos. Fue la lucha contra la corrupción, lo que en el discurso político fue utilizado para confrontar al Personal del D. L. N° 276 y unir, al menos coyunturalmente, a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos.

Los usuarios reconocieron un poco más de transparencia, pero percibían gran burocracia y que los avances, no eran tanto por los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, sino por la nueva normativa y contexto de Reforma. Además, luego de dos años desde su incorporación (2013-2014), esperaban muchas más mejoras en el servicio.

Mientras tanto, el liderazgo confrontacional seguía incrementando la intensidad del conflicto entre los principales actores colectivos y dentro de los propios Gerentes Públicos se manifestaron opiniones diferentes de cómo gestionar la problemática. Una válvula que redujera la presión era necesaria.

3. Rol del Principal y búsqueda de alianzas

En marzo del 2015, luego de una breve etapa de Dirección Interina caracterizada por su ausencia y que coincidió con el momento de mayor intensidad en la confrontación entre miembros del CGP y el personal del régimen del D.L. N° 276, se incorporó un nuevo Director, quien llegaba como cargo de confianza designado por la DRELM. Su incorporación inaugura una nueva etapa caracterizada por la búsqueda de alianzas entre los actores colectivos a través de estrategias de gestión en el ámbito político cultural y, de control y mejora.

Para ello, la primera reunión que sostuvo fue con el CGP donde les señaló que lo vean como el “*sexto Gerente Público en la UGEL*”; dada su voluntad de trabajar estrechamente con ellos.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo en la UGEL, notó que la capacidad de trabajo en equipo del CGP era “...*terrible; su nombre mismo dice Cuerpo de Gerentes Públicos, en consecuencia, deberían de actuar bajo esos parámetros, pero cada uno por su lado, uno hablando mal del otro, desprestigiando no solo a la persona sino desprestigiando al servicio meritocrático*”. Pero no solo eso, observó además que “*en el 2015 no solo no había una visión, no solo problemas administrativos ... retrasos en los pagos, entre otros; sino que además había un problema más grave, un problema de clima laboral, donde los CAP estaban por un lado, los CAS por otro lado y los Gerentes Públicos arrinconados*”.

Mientras tanto, los miembros del Régimen Laboral N° 276 que debido a su experiencia conocían los *atajos* administrativos para solucionar los problemas operativos y estaban a cargo de las rutinas de la organización, iniciaron una etapa de cabildeo al principal, con la intención de demostrar que, en la práctica, eran indispensables. Al respecto, en la entrevista realizada al Director de la UGEL, señaló: *Los que solucionaban los problemas eran los CAP, no los Gerentes Públicos...creo que los nombrados tiene mucho poder y su poder se basa en el manejo burocrático administrativo del sistema, y tienen mucho conocimiento y pueden hacer que un Gerente Público, o el Director cometan un error y fracasen en la gestión, cuando colinda con los intereses de ellos*". De esta declaración destacan dos elementos: primero, el reconocimiento del poder que los nombrados tienen y la fuente de lo que considera los hace poderosos: su experiencia. Segundo, que reconoce intereses no personales, sino intereses *de ellos*, es decir, intereses colectivos. Pero ¿Cuál era ese interés colectivo? Fundamentalmente, la reducción de las asimetrías salariales.

Estas consideraciones, trajeron como consecuencia que, tras coordinaciones con los propios miembros del CGP, se abriera la posibilidad para que personal del régimen del DL N° 276, pudiera solicitar licencia de trabajo por tres meses³³ y participaran en los concursos de contratación administrativa de servicios CAS del DL N°1057 con la finalidad que su remuneración incremente hasta cuatro veces más. Esta práctica permitió que diferentes miembros del personal nombrado tuvieran acceso al Régimen CAS.

Es importante señalar que, dadas las restricciones normativas, se generó un *artefacto* que permitiera esta posibilidad, pues no se les podía contratar como CAS para realizar la

³³ El Reglamento del D. L. N° 276 señala en su artículo N° 115 que los servidores, por año, pueden pedir licencia sin goce de remuneración hasta por 90 días por motivos particulares. Esta fue la modalidad empleada para luego ser contratados en la misma organización bajo Régimen CAS.

misma labor que hacían como miembros del Régimen del D. L. N° 276. Por ello, si bien en lo formal fueron contratados para determinadas funciones, en la práctica, realizaban las mismas que en su puesto del que pidieron licencia.

Es importante resaltar que, si bien se buscaban e implementaban decisiones para nivelar las asimetrías salariales, en el discurso institucional que sostenía el Principal de la organización se insistió en señalar que una solución total era imposible, ya que no dependía de la UGEL poder hacerlo, siendo la decisión, competencia de instancias superiores y que, en todo caso, su lucha sindical, debía dar un giro cualitativo y trabajar en lo que sí podían solucionar y demandar, como requerir más y mejores capacitaciones.

Por otro lado, debido a la renuncia de la Jefa del Área de Recursos Humanos (miembro del CGP), ésta fue reemplazada por un miembro del Régimen del D. L. N° 276, con amplia experiencia en el área. De la misma manera, al encontrarse la Jefatura del Órgano de Línea del Área de Gestión y Supervisión del Servicio Educativo (ASGESE) vacante, tras la renuncia voluntaria de quien ocupaba ese puesto, esta Jefatura fue designada también, a un miembro del Régimen del D. L. N° 276, siendo la designación en estas Jefaturas, una muestra evidente del reconocimiento de su experiencia y símbolo de la voluntad de alianza con esta fuerza.

Pero además, se inició una política organizacional de reconocimiento a los trabajadores de todos los regímenes laborales, con énfasis en aquellos que tenían largo tiempo en la organización, así como a los Directores y Docentes, a quienes se denominó *aliados estratégicos* para la reforma del sector educación.

Respecto a esto últimos, a través de la identificación de sus principales necesidades, se focalizó el trabajo en su solución; siendo en el caso de los Docentes³⁴, el recibir su remuneración a tiempo y, para el caso de los Directores de las IIEE³⁵, respaldarlos, permitiéndoles recobrar el principio de autoridad en sus escuelas, dado que la mayoría de ellos, al ser nuevos en el cargo producto de la Reforma Magisterial, no tenían fortalecido sus liderazgos.

Sin embargo, este respaldo a Directores y Docentes no era incondicional, ya que iba de la mano con el uso de la información respecto al logro de aprendizajes alcanzados en sus escuelas, llevándose a cabo por primera vez, una evaluación censal en áreas básicas en todos los grados de primaria y secundaria³⁶ de las escuelas públicas de la jurisdicción, siendo una buena práctica realizada en el ámbito de control y mejora de los resultados esperados de la organización.

Por otro lado, a nivel interno, se buscó la institucionalización de reuniones grupales de planificación operativa y rendición de cuentas de compromisos asumidos de manera semanal, donde participaban tanto Jefes como coordinadores de equipo de todos los órganos.

Finalmente, y no menos importante, fue el hecho de solicitar el retiro de la Gerente Público que lideró a este Cuerpo en la etapa de la Arena Política Confrontacional,

³⁴ Nos referimos a los Docentes que son contratados anualmente a inicios de año, quienes debido a procedimientos burocráticos -en una considerable cantidad de casos- iniciaban el cobro de sus remuneraciones hasta ¡6 meses después de la suscripción del mismo! Y que, según las entrevistas realizadas, señalan que, en años anteriores, incluso se les solicitaba paguen para “*agilizar su trámite*” un porcentaje de su remuneración.

³⁵ Producto de la Reforma y luego de un concurso de méritos, los nuevos Directores de las IIEE Públicas asumieron sus puestos en marzo del 2015.

³⁶ La Evaluación Censal de Estudiantes ECE, realizada por el MINEDU a nivel nacional solo es realizada en 2° grado de primaria y por primera vez desde el 2015 en 2° grado de secundaria.

considerando que su alejamiento era necesario para recomponer las relaciones. Este hecho refleja lo inadecuado de la estrategia confrontacional, al no tenerse en cuenta que se estaba enfrentando un poder colectivamente más organizado, importante para la organización y que tenía en el resentimiento, su fuerza motivadora.

Un resentimiento cuya causa fundamental eran las asimetrías salariales, pero también el poco reconocimiento de su experiencia en la organización. Estos elementos, al ser gestionados por el Principal, permitieron la transición de la organización de una Arena Política Confrontacional a una Política de Alianzas Frágiles.

4. Las buenas prácticas reconocidas en la UGEL N° 7

Las estrategias aplicadas en el ámbito político cultural y de control y mejora en la organización, lideradas por el principal y apoyadas por los actores colectivos presentes, permitió el desarrollo de buenas prácticas. Un ejemplo fue el proceso de contratación docente para el buen inicio del año escolar 2016. Este proceso resulta fundamental para asegurar el servicio educativo y tiene como finalidad, que no haya aula sin docente para el inicio de clases.

Por ese motivo, en el marco del proceso de modernización, el Ministerio de Educación promovió herramientas como los Compromisos de Desempeño siendo una de sus metas, la Adjudicación y Contratación docente a tiempo en las UGEL, que concluye según el flujograma diseñado por el MINEDU³⁷ con la enumeración y distribución de contrato a los docentes.

³⁷ Ver flujograma en: <http://www.minedu.gob.pe/cdd/pdf/tramo/6-cdd-compromiso-6-flujo.pdf>

La experiencia hasta el 2015 en la UGEL N° 7 era que las resoluciones fueron entregadas 3 meses después del evento de adjudicación y en algunos casos 6 meses después, impidiendo que los maestros puedan cobrar sus remuneraciones a tiempo. Esta deficiencia administrativa de la UGEL generaba un problema mucho más grave: los docentes estaban más preocupados en el sustento de sus necesidades personales y familiares que centrados en la formación y aprendizaje de sus estudiantes, visitando la UGEL en repetidas oportunidades no garantizando horas efectivas de clase. Por ello, se priorizó la necesidad de contar con docentes contratados a tiempo y de manera transparente, garantizando la distribución de sus resoluciones de contrato en el más breve plazo.

En el 2016 el resultado fue significativo: se mejoró la eficiencia en el uso de recursos, reduciendo la entrega de las resoluciones de contrato de 3 meses a 24 horas, asegurando el pago oportuno desde el primer mes a 1178 docentes, mejorando el estado de ánimo de los docentes, reduciendo las horas de ausencia en el colegio, garantizando el cumplimiento de horas efectivas y reduciendo los gastos innecesarios al seguimiento de su trámite en la UGEL.

Esta mejora del procedimiento fue reconocida en el Concurso de Buenas Prácticas de Gestión Pública 2016 organizado por *Ciudadanos al día*, junto a un segundo Proyecto denominado “Ambulancias Educativas” destinado a brindar servicios de mantenimiento de informática, gasfitería y electricidad a las IIEE Públicas de la Jurisdicción de manera inmediata. Finalmente, ese mismo año, se sumó a esos dos proyectos reconocidos, un tercero llamado: “Cero Chatarra en las escuelas” el cual fue premiado en el concurso nacional “20 en Gestión Educativa” por el Ministerio de Educación.

Estas tres buenas prácticas reconocidas en concursos nacionales, demuestran que esta etapa fue la de mayores logros en la organización. La evidencia sugiere que se debe al liderazgo del Principal para la conformación de alianzas políticas entre los actores presentes a través de la nivelación de las asimetrías salariales y el reconocimiento al personal, así como a la influencia positiva del contexto de modernización y reforma que se vive en el sector.

5. Transformación de la cultura organizacional, una propuesta de valor

Durante el primer semestre del 2016 la agenda nacional estuvo marcada por las elecciones presidenciales donde los avances en el sector educación y la continuidad del Ministro Jaime Saavedra eran reconocidos y aceptados por la mayoría de los candidatos. La Reforma Educativa en pleno desarrollo y la inversión sostenida que hacía el Estado desde años atrás, llegaba a su punto más alto (3.85% del PBI) en una tendencia animada por cumplir estándares internacionales.

En la UGEL N°7, el clima organizacional era estable y el reconocimiento de los tres proyectos ganadores motivaban una voluntad de trabajo en equipo. Sin embargo, el próximo concurso para cargos de Directores de UGEL y Jefes de Gestión Pedagógica comenzaba a inquietar a muchas personas. En efecto, en el marco de la Reforma Magisterial y luego de una primera etapa donde se eligió a docentes y directores de colegios públicos a través de concursos de mérito, llegaba el turno para que se eligiera, entre ellos, a los nuevos Directores de las Unidades de Gestión Educativa Local y Jefes de Gestión Pedagógica de todo el país. En ese sentido, los meses para el Director cuyo cargo era de confianza, que lideró la organización y logró el desarrollo de buenas prácticas estaban contados.

En julio del 2016 ingresó el nuevo Director de la UGEL N° 7. Este hecho pone fin a la Etapa de Arena Política de Alianzas Frágiles e inicia en el ámbito político cultural, una reconfiguración de las coaliciones de poder dentro de la organización.

En este nuevo escenario, los actores colectivos desplegaron sus estrategias. Por un lado, los miembros pertenecientes al Régimen del D.L N° 276 a través del dominio de las rutinas organizacionales, comenzaron a demostrar al principal, su utilidad para solucionar problemas operativos cotidianos y persuadirla que tenerlos como aliado, era la mejor alternativa para una neófita en gestión pública como ella (para la nueva Dirección era su primera oportunidad en un cargo directivo de gestión pública.)

Por otro lado, los Gerentes Públicos, en una posición más pasiva, parecían no tener una estrategia definida.

Pero también, había un actor que, si bien no participaba activamente en las coaliciones de poder de la organización, había incrementado tanto su tamaño (69.90% del total del personal de la UGEL N°7) que su accionar resultaba fundamental; estos eran los miembros CAS del Régimen del D. L. 1057. Fue la posibilidad de movilizarlos, la que animó la puesta en marcha de la estrategia de los Gerentes Públicos para la transformación definitiva de la cultura organizacional y consolidar los avances alcanzados en la etapa anterior.

Esta iniciativa surgió desde el Área de Planeamiento y Presupuesto de la organización cuya jefatura estaba asignada a un Gerente Público. Lo interesante de la propuesta -y que sirve como evidencia de la intención de sus autores- se encuentra plasmada en los siete lineamientos de política (LP) y diez actitudes o comportamientos (A/C) que forman parte

de la denominada Propuesta de Valor en la UGEL N° 7³⁸. Entre las actitudes y comportamientos a resaltar está: A/C1: *Somos conscientes que con cada actuar nuestro, transmitimos un mensaje que educa, para bien o para mal.* A/C2: *Al prestar los servicios y resolver trámites administrativos damos soluciones, no problemas, y logramos resultados.* A/C3 *Resolvemos los trámites administrativos, utilizando la lógica, el sentido común y combatiendo el absurdo y asumimos los riesgos que exige el cumplimiento de nuestra misión, bajo el principio de razonabilidad y transparencia.* A/C4: *En el momento de la atención respetamos la dignidad de nuestros usuarios y compañeros de trabajo, procurando atenderlos en forma inmediata o no hacerlos esperar más allá de lo razonable.* A/C5: *Tenemos claro que, de los resultados de nuestro desempeño hacia los usuarios, depende la legitimidad de la UGEL N°7, así como nuestra renovación de confianza y orgullo por ser servidores públicos.*

Como se puede ver, frases como “*Resolvemos los trámites administrativos, utilizando la lógica, el sentido común y combatiendo el absurdo*” o “*En el momento de la atención respetamos la dignidad de nuestros usuarios y compañeros de trabajo, procurando atenderlos en forma inmediata, o no hacerlos esperar más allá de lo razonable*”, evidencia la intención de quien busca institucionalizar el combate a los formalismos absurdos y el burocratismo que demoraba los procedimientos internos a través de esta propuesta de valor. El mensaje, según las entrevistas realizadas, si bien era para toda la organización, estaba enfocado para el personal CAS con la finalidad de lograr su

³⁸ Aprobado mediante Resolución Directoral N° 11279-2016; se puede ver el total de los lineamientos de política así como las actitudes y comportamientos, en www.ugel07.gob.pe

movilización y conformar una alianza que permitiera transformar la cultura organizativa burocrática aún impuesta por el personal miembro del régimen del D.L. N° 276.

La propuesta fue conversada con la nueva Directora de la UGEL quien dio pase a la iniciativa. Asimismo, se coordinó con los Gerentes Públicos para su intervención activa. Sin embargo, la Directora, quien había asumido recientemente el puesto, no había participado en el proceso de elaboración de la estrategia y si bien estaba de acuerdo en implementarla, no estuvo involucrada en su implementación, más atenta al abundante trabajo operativo que, influenciada por el personal del Régimen del D. L. N° 276, consideraba su principal responsabilidad atender. Por otro lado, los Gerentes Públicos que en otras etapas mostraron su limitada capacidad para la acción conjunta, no hicieron la excepción, y si bien participaron en la implementación de la estrategia, salvo por el Gerente Público impulsor de la misma, el involucramiento del resto fue limitado, incluso escéptico.

Asimismo, pese a que estuvo previsto tener “íconos UGEL” miembros del personal CAS y del D.L. N° 276 como aliados, en la práctica no existió la capacidad política de persuadirlos ni de presentar beneficios concretos que pudieran motivarlos a participar.

La implementación de la estrategia se inició en octubre del 2016 y tuvo en los líderes del personal miembro del régimen del D. L N° 276 una reacción inmediata, mostrando rechazo a la propuesta, a través de la inasistencia a las reuniones de coaching y otras actividades convocadas. Incluso se tiene evidencia a través de las entrevistas que, conforme lo habían hecho en otras oportunidades, utilizaron métodos de coerción a través de multas, a aquellos miembros del D. L. N° 276 que tuvieron la voluntad de participar en las actividades promovidas.

Por otro lado, el personal del Régimen CAS, actor colectivo a quien estuvo dirigida principalmente la estrategia comunicacional, tuvo una reacción positiva, pero a nivel individual; siendo solo algunos de sus miembros motivados, pero no movilizados, para la transformación de la cultura organizacional de la UGEL N° 7. El elemento que causó mayor interés fue el de brindar un buen trato al usuario; sin embargo, el comportamiento asumido era la de ser proveedores de servicios para clientes y no la de servidores públicos que a través de sus actos concretan derechos y consolidan democracia.

Al final de la implementación en diciembre 2016, no hubo cambios en la cultura organizacional y por el contrario inició una etapa de conflictos moderados entre los principales actores colectivos presentes. ¿Qué había fallado?

Un primer elemento lo encontramos en el limitado involucramiento del Principal. Esto se debe, en principio, al poco tiempo desde su incorporación, que le impedía tener un diagnóstico integral de la UGEL N° 7; mientras que, por otro lado, ya le estaban proponiendo -talvez muy prematuramente- una visión de lo que se buscaba y cómo debía lograrse. A eso se suma que, en cierta medida, el cabildeo político de los miembros del D.L. N° 276 había surtido efecto, por lo que mantener una posición neutral, en este primer momento de adaptación, parecía lo más prudente.

Un segundo elemento fue el escaso involucramiento del propio Cuerpo de Gerentes Públicos. Ello se debe a su limitada capacidad de trabajo en equipo -ya comprobada en otras etapas del ciclo organizacional- siendo en la práctica, la iniciativa de uno de los Gerentes Públicos y no del colectivo actuando en conjunto.

Finalmente, la consideración principal por la cual falló la propuesta se encuentra en el diseño de la misma, al ser una propuesta confrontacional y no de alianzas, buscando en

la práctica, sumar al personal CAS a la propuesta liderada por el CGP contra el personal del D.L. N° 276 y sin apoyo manifiesto del Principal de la organización.

El resultado de la intervención nos presenta a finales del 2016 una organización que transitó de ser una Organización de Alianzas Frágiles a una Organización Politizada, caracterizada por presentar conflictos moderados de baja intensidad, pero de naturaleza duradera.

6. Ciclo de vida organizacional

Hemos visto como las organizaciones públicas son estructuras complejas donde la interacción y decisiones de sus agentes individuales o colectivos en dinámica con el contexto, construye su devenir a través del tiempo. Esta dinámica propia de los sistemas abiertos, cuyo origen está ligado a un enfoque biológico, es asumida e interpretada por diferentes autores para el desarrollo de una propuesta descriptiva del ciclo de vida organizacional.

Según Mintzberg, son las coaliciones externas e internas las que a través de las dinámicas de poder definen el estadio de la organización. Por ejemplo, una coalición externa dominante poderosa, incentiva el desarrollo de una coalición interna burocrática. A su vez, una coalición externa dividida, incentiva el ascenso de una coalición interna politizada; o una coalición interna burocrática incentiva el ascenso de una coalición externa pasiva y viceversa.

Como vimos en el Marco Teórico, las diferentes variaciones de estas dinámicas lo llevaron a proponer cinco principales configuraciones de poder a través del ciclo de vida

de una organización, siendo el motor de transición: La Arena Política, que a su vez, es también un tipo de configuración posible, dentro del ciclo organizacional.

En el caso de la UGEL N°7, antes de la llegada del Cuerpo de Gerentes Públicos encontramos a la organización en una etapa de madurez con características típicas de una Organización Tipo Sistema Cerrado: Una coalición externa pasiva constituida principalmente por docentes y directores de escuela pública, donde, si bien las quejas eran constantes, los reclamos eran individuales y no lograban afectar las coaliciones de poder interna que actuaban organizadamente a través de redes de los miembros del Régimen del D. L. N° 276 y que, mediante el dominio de las rutinas, preservaban, reproducían e incrementaban su poder, protegiéndose de influencias externas.

Sin embargo, la llegada del Cuerpo de Gerentes Públicos significó un nuevo actor colectivo dentro de la propia organización y en abril del 2013 se inicia una época de transición hacia una organización tipo Arena Política.

La primera etapa de esta Arena Política es confrontacional, y tanto el personal del Régimen del D.L. N° 276 como el Cuerpo de Gerentes Públicos, accionaron a favor de llevar a la organización a momentos límites, que impedían su funcionamiento adecuado. Esta Arena Política confrontacional concluye con la llegada de un nuevo Director a la UGEL N° 7 en marzo del 2015, iniciando la transición hacia una Arena Política de Alianzas Frágiles.

Los elementos fundamentales que permitieron las alianzas, fue la gestión de las asimetrías salariales y el reconocimiento del personal dentro de la organización. Asimismo, se implementó una estrategia exitosa de relacionamiento con la coalición externa de Directores y Docentes de las escuelas públicas, fundada en la satisfacción de

sus principales necesidades. Esta etapa coincide con el momento de mayores logros de la organización evidenciado a través del reconocimiento de sus buenas prácticas de gestión, en los sendos concursos organizados por Ciudadanos al Día y el Ministerio de Educación.

La etapa de alianzas finaliza con el ingreso de una nueva Directora, generando un momento de reconfiguraciones de las coaliciones de poder. Es la etapa también del intento frustrado de llevar a cabo un cambio definitivo de la cultura organizacional por parte del Cuerpo de Gerentes Públicos.

El resultado a finales del 2016, nos muestra una organización con una Arena Política tipo organización politizada con conflictos moderados entre sus actores, de naturaleza aparentemente duradera y sin una perspectiva de cambio en el horizonte.

7. Evaluación de desempeño por etapas identificadas

Hasta aquí, hemos analizado el ciclo de vida organizacional de la UGEL N° 7, describiendo los comportamientos, acciones y decisiones adoptadas por sus actores colectivos e individuales a través del tiempo.

Ahora, basados en la propuesta de Cortázar, Fuenzalida y la Fuente (2015) vamos a evaluar el desempeño del Director de la UGEL N° 7 y del CGP en tres dimensiones (incremento de beneficios, respaldo político y desarrollo de capacidades operativas) presentada en el Cuadro N° 1 “Dimensiones de la labor Directiva” sea que accionaron alcanzando resultados positivos (+) o negativos (-). A su vez, esta evaluación está dividida en las tres etapas temporales identificadas en el ciclo de vida organizacional, desde abril del 2013 hasta diciembre del 2016.

En el cuadro N° 2” Prácticas Implementadas” identificamos el tipo de prácticas desarrolladas por los actores en cuatro ámbitos (Gestión a través del uso de información, Gestión a través del control de las decisiones y acciones de otros, Gestión con las personas, Gestión a través de la acción directa.)

Luego, asumiendo la metodología de SERVIR para las autoevaluaciones individuales de los Gerentes Públicos, aplicamos específicamente la evaluación de competencias al CGP como actor colectivo.

Finalmente, en el cuadro N° 3 “Evaluación de Competencias para Directivos Públicos 2013-2016” presentamos la evaluación del CGP siguiendo la metodología de SERVIR y a continuación mostramos los indicadores de desempeño de la organización en su conjunto, a propósito de los compromisos de desempeño promovidos por el Ministerio de Educación.

CUADRO N° 01: Dimensiones de la Labor Directiva

DIMENSIÓN	CATEGORIAS DE LA INTERVENCIÓN		ETAPA N° 01 CONFRONTACIONAL (abril 2013-marzo 2015)	ETAPA N° 02 ALIANZAS POLÍTICAS (marzo 2015-julio 2016)	ETAPA N° 3 ORGANIZACIÓN POLITIZADA (julio 2016-dic 2016)
Incremento de Beneficios	Redefinición de estrategias y entregables		CGP (-)	Director (+)	CGP (-)
Obtención de respaldo político	Mayor coordinación interinstitucional			Director (+)	Director (+)
	Mejor posicionamiento en el entorno relevante			Director (+)	
	Respaldo del Principal			CGP (+)	
	Incremento del compromiso de personal a su cargo		CGP (-)	Director (+) CGP (+)	CGP (-)
Desarrollo de capacidades operativas	Gestión de las personas	Mayor coordinación intra-organizacional		Director (+) CGP (+)	
		Mejora en retribuciones monetarias y/o no monetarias		Director (+) CGP (+)	
		Mitigación de conflictos internos	CGP (-)	Director (+) CGP (+)	Director (+) CGP (-)
	Gestión de recursos y procesos	Mejoras en espacios físicos de trabajo y/o para la atención de usuarios	CGP (-)	Director (+)	Director (+)

Incremento de beneficios.

- *Redefinición de estrategias y entregables:* En la primera etapa no se trabajó este ámbito directivo por el Principal, en el caso del CGP, se observa la implementación de la estrategia de confrontación con el personal del régimen del D.L. N° 276. En la segunda etapa el liderazgo del Principal redefinió la estrategia a través de la implementación de alianzas políticas con los actores internos (CGP, Personal del régimen del D.L. N° 276, Personal del régimen del D. L. N° 1057) y externos (directores y docentes) de la organización. Asimismo, esta etapa coincide con el desarrollo de los lineamientos de acción “Lima la educación que queremos al 2021, promovido por la DRELM y la aprobación del Manual de Operaciones para la DRELM y UGEL de Lima Metropolitana que identifica productos (entregables) por cada órgano de línea, asesoría y apoyo. En la tercera etapa, la inadecuada implementación de la estrategia de transformación de la cultura organizacional por el CGP, trajo consigo la reanudación de las confrontaciones.

Obtención de Respaldo Político

- *Mayor coordinación interinstitucional:* Se observa que el Principal, en las etapas dos y tres, priorizó el trabajo con los municipios distritales de la jurisdicción, que se evidencia con la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional con 6 de los 7 distritos de la UGEL.
- *Mejor posicionamiento en el entorno relevante:* En la segunda etapa, el Principal, al promover la participación de la UGEL en el concurso de buenas prácticas convocado por Ciudadanos al Día, así como el convocado por el Ministerio de Educación “20 en gestión educativa” y ser reconocido en ambos, permitió mejorar el posicionamiento de la UGEL en el entorno.

- *Respaldo del Principal:* En la primera y tercera etapa, el respaldo del Principal no se tradujo en acciones concretas; sin embargo, en la segunda etapa, y pese a encontrar debilidades en el CGP, el principal les otorgó respaldo incondicional como colectivo, lo que se evidencia en su voluntad de trabajar coordinadamente con ellos.
- *Incremento del compromiso del personal a su cargo:* La segunda etapa se caracteriza por el compromiso del personal, gracias al trabajo coordinado entre Director y CGP para reconocerlos. Sin embargo, en la primera y tercera etapa, no se observa compromiso por parte del personal, sino, hostilidad extrema y hostilidad moderada, respectivamente, proveniente de los miembros del régimen del D. L. N° 276.

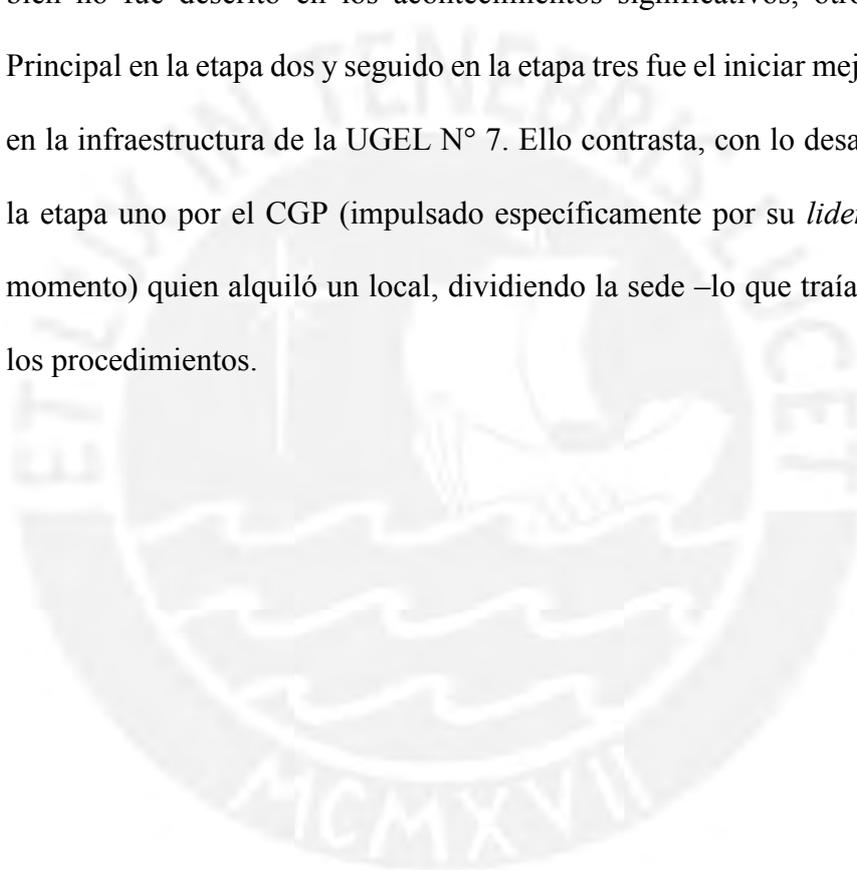
Desarrollo de capacidades operativas

- *Gestión de las personas. Mayor coordinación intraorganizacional:* Sostenemos que en la etapa dos, el Principal, incrementó la coordinación al involucrar de manera transversal a las diferentes áreas en los procesos prioritarios y comunes. Si bien se encuentra que en la tercera etapa también existe coordinación transversal, esta se explica como devenir de la etapa anterior.
- *Mejora en retribuciones monetarias y/o no monetarias:* Este puede ser el elemento principal del éxito de la etapa dos para generar condiciones que permitan una adecuada gestión de las personas en la UGEL N° 7, lo que fue liderado por el Principal y apoyado por el CGP.
- *Mitigación de conflictos internos.* La mitigación de los conflictos, una vez más, se dio de mejor manera en la etapa dos, tanto por el Principal, como los CGP. En la etapa uno y tres, los conflictos, por parte de los CGP no solo no

fueron mitigados sino exacerbados por actitudes y comportamientos poco estratégicos. Por otro lado, en la etapa tres, se observa una actitud del Principal que, a partir de su “neutralidad”, reduce las tensiones evitando conflictos de magnitud.

Gestión de recursos y procesos

- *Mejoras en espacios físicos de trabajo y/o para la atención de usuarios:* Si bien no fue descrito en los acontecimientos significativos, otro logro del Principal en la etapa dos y seguido en la etapa tres fue el iniciar mejoramientos en la infraestructura de la UGEL N° 7. Ello contrasta, con lo desarrollado en la etapa uno por el CGP (impulsado específicamente por su *lideresa* en ese momento) quien alquiló un local, dividiendo la sede –lo que traía demora en los procedimientos.



CUADRO N° 02: Prácticas Implementadas

ÁMBITO DE GESTIÓN	CATEGORÍA DE LA PRÁCTICA	ETAPA N° 01 CONFRONTACIONAL (abril 2013-marzo 2015)	ETAPA N° 02 ALIANZAS POLÍTICAS (marzo 2015-julio 2016)	ETAPA N° 3 ORGANIZACIÓN POLITIZADA (julio 2016-dic 2016)
Gestión a través del uso de información	Monitorea y comunica (disemina) información al interior de la organización: centro nervioso	Director (+)	Director (+)	Director (+)
	Disemina información fuera de la organización		Director (+)	
Gestión a través del control de las decisiones y acciones de otros	Controla las decisiones en la organización mediante el diseño de estrategias, estructuras y sistemas		Director (+) CGP(+)	
	Controla las decisiones en la organización distribuyendo recursos		Director (+) CGP(+)	Director (+) CGP(+)
	Controla las decisiones en la organización asignando metas a sus miembros		Director (+)	
	Controla y reforma las rutinas organizacionales	CGP (+/-)	Director (+)CGP (+)	CGP (+/-)
Gestión con las personas	Promueve el desarrollo de los miembros de la organización		Director (+) CGP (+)	Director (+) CGP (+)
	Construye y mantiene equipos	CGP (-)	Director (+) CGP (-)	CGP (-)
	Resuelve conflictos entre los miembros de la organización	CGP (-)	Director (+)	Director (+) CGP (-)
	Desarrolla la cultura/clima de la organización		Director (+)	CGP (-)
Gestión a través de la acción directa	Gestiona proyectos de la organización		Director (+)	
	Maneja los trastornos/ problemas dentro de la organización	CGP (-)Director (-)	Director (+) CGP (+)	CGP (-)

Gestión a través del uso de información

- *Monitorea y comunica (disemina) información al interior de la organización: centro nervioso:* En la etapa uno, se registran prácticas de “formación” los días lunes de cada semana, que servía para diseminar información a todo el personal. Por otro lado, las reuniones ampliadas llevadas a cabo en la etapa dos, donde participaban jefes, coordinadores de equipo y especialistas, en la misma oficina de Dirección, era una buena forma de diseminar información la que fue continuada (pero en menor escala) en la etapa tres. Se nota que el uso de TIC’s para difundir información interna a todo el personal se limitaba a comunicados sobre actividades puntuales y cumpleaños, no resultando una práctica estratégica en ninguna de las tres etapas.
- *Disemina información fuera de la organización:* En este caso el uso innovador de la página web de la organización y la creación de correos institucionales a todos los directores de IIEE en la etapa dos y continuada en la etapa tres, sirvió para difundir información relevante a los principales usuarios de los servicios.

Gestión a través del control de las decisiones y acciones de otros

- *Controla las decisiones en la organización mediante el diseño de estrategias, estructuras y sistemas:* La etapa dos desarrolló una evaluación censal en áreas básicas en todas las IIEE Públicas de la jurisdicción lo que permitió, ubicar en base a información de indicadores de resultados donde concentrar esfuerzos de mejora y en qué área pedagógica. Se desarrolló un modelo de gestión, que en el marco de los compromisos de desempeño (atribuido al contexto) articulaba la medición de los avances en los indicadores de proceso y producto de la UGEL.

- *Controla las decisiones en la organización distribuyendo recursos:* El destino del presupuesto logrado por los Compromisos de Desempeño a la mejora de la infraestructura de la Sede de la UGEL fue una decisión llevada a cabo en la etapa dos y continuada en la etapa tres.
- *Controla las decisiones en la organización asignando metas a sus miembros:* Las metas están definidas por los Compromisos de Desempeño y no son atribuibles ni al Principal ni CGP.
- *Controla y reforma las rutinas organizacionales:* Las rutinas son el material genético a través del cual las organizaciones son reproducidas (Feldman,2003) las que a su vez tiene la capacidad de cambiar, permitiendo de esa manera, el cambio organizacional. En ese sentido el cambio en la rutina de contratación docente, es un logro que no puede pasar desapercibido en la etapa dos.

Gestión con las personas

- *Promueve el desarrollo de los miembros de la organización:* Destaca la inversión en capacitación del personal en las etapas dos y tres, promovida tanto por el Principal como por el CGP.
- *Construye y mantiene equipos:* En la etapa uno no se ven prácticas destinadas a lograrlo. En la etapa N° 2 Director y CGP promueven comités de trabajo transversales a las áreas y se busca una continuidad de los trabajadores CAS en particular, preservando e incrementando su número (ayuda el contexto, dotando de presupuesto). En la etapa N° 3, se evidencia un alejamiento de algunos CAS, por diferentes motivos de la UGEL (no vinculados a presupuesto), pero que sirve de oportunidad para que el nuevo Principal pueda formar su propio equipo. Por otro lado, los CGP como actor colectivo, no han logrado trabajar entre ellos mismos en equipo suficientemente en ninguna

etapa, lo que no ha impedido, sin embargo, busquen formar entre el personal CAS un núcleo base que soporte su accionar.

- *Resuelve conflictos entre los miembros de la organización:* Los CGP no han sido capaces de resolver los conflictos entre miembros de la organización, incluso hubo una limitada cohesión entre ellos mismos durante las tres etapas. Por otro lado, en la segunda etapa, el Principal pudo transformar los conflictos por Alianzas, y en la tercera el comportamiento asumido pudo reducir su intensidad.
- *Desarrolla la cultura/ clima de la organización:* En la segunda etapa el Principal desarrolló un clima organizacional adecuado para el trabajo a través del reconocimiento. En la tercera etapa el CGP intentó la transformación de la cultura organizacional sin éxito por ser confrontacional.

Gestión a través de la acción directa

- *Gestiona proyectos de la organización:* A través de proyectos como “Ambulancia Educativa”; “Cero chatarras en las escuelas” o “doble certificación escolar” el Principal gestionó proyectos exitosos durante la segunda etapa. El CGP en la tercera etapa desarrolló el proyecto de transformación de la cultura organizacional sin éxito.
- *Maneja los trastornos/ problemas dentro de la organización:* En la primera etapa los problemas eran evitados por el Director e inadecuadamente tratados por el CGP. En la segunda etapa ambos -en base al liderazgo del Principal- supieron manejar los problemas. En la tercera etapa, el CGP no logró manejar los conflictos emergentes y el Principal presentó una posición atenta pero neutral.

Evaluación de Competencias para Directivos Públicos

Si bien la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 186-2016-SERVIR-PE que regula la evaluación de competencias para Directivos Públicos fue aprobada el 19 de octubre del 2016, ya la Ley N° 30057 del Servicio Civil señala en su artículo N° 62, la necesidad de realizar una evaluación de desempeño para directivos públicos del cumplimiento de metas, así como la identificación de brechas de conocimientos y habilidades, las que desde el año 2013 son evaluadas. La mecánica es la siguiente: el Miembro del Cuerpo de Gerentes Públicos propone sus propias metas, en acuerdo con SERVIR. Al finalizar el año, el miembro del CGP presenta un informe al Principal, quien da el visto bueno, confirmando lo consignado en el informe. Luego, el informe es ingresado al aplicativo del Sistema de Gestión de Desempeño de Gerentes Públicos de SERVIR para su revisión y sistematización.

Sin embargo, en esta sección no presentaremos las evaluaciones de desempeño por cada individuo, asignado a la UGEL N° 7, sino que utilizaremos la metodología de la evaluación de competencias para evaluar al CGP como un solo actor colectivo.

El modelo de competencias plantea tres ámbitos de evaluación (Cuadro N°3) Orientaciones a Resultados, Vocación de Servicio y Trabajo en Equipo. Los que son puntuados de 1 a 5, siendo uno el menor y cinco el mayor puntaje.

CUADRO N° 3: Evaluación de Competencias para el Cuerpo de Gerentes Públicos 2013-2016.

Competencia	Nivel	Descripción del Nivel	Evaluación de Competencia
Orientación a Resultados: Capacidad para orientar las acciones a la consecución de metas y objetivos institucionales, asegurando estándares de calidad e identificando oportunidades de mejora. Implica dar respuesta en los plazos requeridos haciendo uso óptimo de los recursos a disposición, considerando el impacto final en la ciudadanía	5	Identifica medios y estrategias que logran superar los objetivos previstos	
	4	Genera Planes de acción para el logro de objetivos	
	3	Alinea su accionar para el logro de objetivos	Cuando el Principal de la organización propone objetivos o son dispuestos por contexto, el CGP alinea sus acciones
	2	Cumple con las tareas asignadas contribuyendo al logro de objetivos	
	1	Realiza las tareas asignadas sin considerar los objetivos	
Vocación de Servicio: Capacidad de actuar escuchando y entendiendo al usuario interno o externo, valorando sus requerimientos y necesidades y brindando una respuesta efectiva, oportuna y cordial	5	Se anticipa a las necesidades de los usuarios mejorando el nivel de servicios y superando las expectativas	
	4	Se compromete activamente con el usuario	
	3	Comprende las necesidades del usuario, orientando sus acciones al cumplimiento de sus expectativas	CGP se caracteriza por el buen trato brindado a los usuarios, la transparencia en sus actos. Busca resolver problemas
	2	Responde necesidades de manera oportuna	
	1	Atiende los requerimientos fuera del tiempo establecido y sin satisfacer necesidades del usuario	
Trabajo en equipo: Capacidad de generar las relaciones de trabajo positivas, colaborativas y de confianza, compartiendo información, actuando de manera coordinada e integrando los propios esfuerzos con los del equipo y el de otras áreas o entidades, para el logro de objetivos institucionales	5	Genera relaciones de confianza integrando sus propios esfuerzos con el equipo para lograr objetivo	
	4	Se involucra apoyando y colaborando activamente con los miembros de su equipo	
	3	Actúa de manera coordinada con equipo a fin de cumplir los objetivos en común	
	2	Cumple con las funciones asignadas dentro de su equipo contribuyendo al logro de objetivos	Limitada trabajo en equipo entre ellos mismos y con otras áreas
	1	Trabaja en equipo sólo cuando se le solicita	

Compromisos de Desempeño

Los compromisos de desempeño son una herramienta que desde el año 2014, otorga recursos adicionales a la organización por el cumplimiento de metas, incentivando la mejora del desempeño de las instancias de gestión descentralizada en el sector educación, para proveer servicios educativos de manera oportuna y de calidad. Los compromisos de desempeño siguiendo el esquema de la cadena de valor diferencia tres tipos diferentes de metas. Compromisos de desempeño de procesos, de productos y de resultado. En el caso específico de la DRELM y UGEL de Lima Metropolitana, los compromisos de desempeño se aplican desde el año 2015, año en el cual fueron 18 los compromisos asumidos y 20 para el 2016. Estas transferencias monetarias condicionadas sirven como motivación extraordinaria para el cumplimiento de los compromisos de desempeño, los cuales son de uso flexible.

En el 2015 la UGEL N° 7 alcanzó un cumplimiento del 86% de las metas previstas obteniendo una transferencia de S./ 1 084, 081.00 (un millón ochenta y cuatro mil ochenta y un nuevos soles con cero centavos). El 2016 el cumplimiento fue de 80%, recibiendo una transferencia total de S./ 3,295.054.00 (tres millones doscientos noventa y cinco mil cincuenta y cuatro nuevos soles con cero centavos). El logro de los compromisos de desempeño, sin embargo, no puede ser atribuido exclusivamente a los miembros del CGP y tiene entre otros factores intervinientes.

Si bien el resultado de Logros de Aprendizaje ha sido incorporado como parte de los Compromisos de Desempeño desde el año 2016, resulta interesante ver la evolución de este indicador ya que, junto con la retención y conclusión de los estudiantes, conforman los indicadores más importantes monitoreados por el sector³⁹. En la UGEL N° 7, entre el 2007 y 2015, los logros de aprendizaje en Comprensión Lectora han incrementado

³⁹ Estos son los indicadores de los dos principales Programas Presupuestales del Sector Educación (PpR 090 y 091).

significativamente desde 28,1% hasta el 63,3% (IEEE Estatales). Asimismo, se incrementó de 7,7% a 35% en Razonamiento Matemático. Sin embargo, en este último año (2015) no se pudo alcanzar la meta prevista del 69% (promedio de Logros en Comprensión Lectora y Razonamiento Matemático) conforme lo previsto por el Ministerio de Educación. Vale señalar que la meta prevista era la más alta entre todas las UGEL de Lima Metropolitana por la tendencia positiva mostrada en la UGEL N° 7 en años anteriores.



Conclusiones Finales

1. La respuesta a nuestra pregunta de investigación es que el efecto de la incorporación de miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos en el ámbito político cultural de la UGEL N° 7 fue la transición de la organización de una configuración Tipo Sistema Cerrado a una Tipo Arena Política Confrontacional. En una segunda etapa, la UGEL N°7 transita a una Arena Política de Alianzas Frágiles, fundamentalmente por la Gestión del Principal, para luego, y a propósito de su partida, transitar a una Arena Política de tipo Organización Politizada, donde reanudan las confrontaciones moderadas entre los dos principales actores colectivos presentes en la UGEL N°7: el Cuerpo de Gerentes Públicos y personal del Régimen Laboral del D. L. N° 276.

Un efecto positivo atribuible al Cuerpo de Gerentes Públicos desde su incorporación e influenciado por el contexto, es el incremento de la transparencia en los procesos a su cargo, permitiendo sean estos más predecibles en beneficio de los usuarios, mostrando capacidad de incorporar principios éticos en la toma de decisiones.

2. Los problemas encontrados a propósito de su incorporación están vinculados principalmente a la cultura organizacional predominante y la resistencia al cambio, sustentado en el poder que concentran los trabajadores pertenecientes al régimen laboral del D.L N° 276. El ejercicio de ese poder, refuerza el considerarse y actuar como guardianes colectivos de una cultura organizacional burocrática necesaria para preservar el statu-quo. Se constata que la naturaleza del poder del personal del Régimen del D. L. N° 276 como actor colectivo, no reside en sus posiciones ostensivas dentro de la estructura, sino en su despliegue *performativo* sustentado en el conocimiento y experiencia de los procedimientos, dándoles capacidad de detener e iniciar rutinas dentro de la organización. Aparentemente,

este actor colectivo se basa en las directivas del sector, que opera como un libro de reglas inalterable, generándose una especie de “sacralización” de la normativa para sostener sus actos; sin embargo, en la práctica, es su discreción la que prima al momento de direccionar la acción administrativa, basados en sus propios juicios e intereses. Este control sobre las rutinas de los procedimientos organizacionales es utilizado contra sus amenazas.

El CGP es una amenaza al Personal del régimen del D.L. N° 276 ya que disminuye su discrecionalidad y en la medida que la discreción sobre las rutinas disminuya, su poder también disminuye.

Sin embargo, un elemento que refuerza su poder es la efectividad de su cabildeo político para persuadir al Principal; en este caso, el Director de la UGEL N° 7. Vemos que en la práctica, poderes y autoridades se acoplan, haciendo que la autoridad sea vulnerable al poder, transformándolo en algunas oportunidades de manera no consciente, en un agente del mismo.

3. Constatamos que en efecto son tres los ámbitos en los cuales debe desarrollarse la función de los Gerentes Públicos. Estos son: La Gestión del Entorno Político, la Gestión Estratégica y la Gestión Operativa (Corrales, 2015:4-5). En nuestro estudio de caso los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos han demostrado conocimientos generales de gestión y normativa pública, sin embargo, tienen limitadas capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, gestión estratégica y gestión del entorno político, lo que impide llevar a la UGEL N° 7 a otras etapas de desarrollo en su ciclo de vida organizacional.

El señalar que el CGP tiene conocimientos generales de gestión y normativa pública no quiere decir que hayan implementado cambios significativos en el ámbito Técnico-Normativo; pero tampoco quiere decir que no existieran cambios durante el periodo de investigación, los que responden fundamentalmente al

contexto; es decir, a la Reforma Educativa y Modernización del Estado Peruano. El ejemplo concreto lo encontramos en la Resolución Ministerial 215-2015-MINEDU, que aprueba el Manual de Operaciones (MOP) de la DRELM y UGEL de Lima Metropolitana, modificando la estructura organizativa e insertando un nuevo enfoque de gestión en los instrumentos operativos de estos órganos descentralizados al proponer mapas de procesos e identificación de productos esperados por cada órgano de línea, asesoría y apoyo.

Resalta además, la implementación de los Compromisos de Desempeño de Gestión Educativa promovidos por el Ministerio de Educación, como un ejemplo fundamental de los cambios ocurridos en el ámbito de control y mejora. Esta herramienta propone transferencias condicionadas de presupuesto a las UGEL por cumplimiento de metas de procesos, productos y resultados bajo su dominio.

4. No quedan dudas que la etapa de mayores logros para la organización fue la etapa de configuración de la Arena Política de Tipo Alianzas Frágiles. Los hechos concretos en el ámbito político cultural que permitieron la Alianza fue la gestión de las asimetrías salariales y el reconocimiento de la experiencia y trabajo del personal con mayor experiencia en la organización. El efecto fue la reducción de las tensiones y conflictos entre los principales actores colectivos, lo que permitió el desarrollo de condiciones suficientes para la planificación, organización e implementación de prácticas exitosas. En ese sentido, se constata que no solo la reducción de la discrecionalidad del personal del régimen del D.L. N° 276 como consecuencia de la presencia del CGP generaba la hostilidad y rechazo a estos, sino que se confirma la teoría propuesta por Sherry Ortner (1994) y asumida por Esperanza Reyes (2007), donde las relaciones asimétricas son el corazón de lo que pasa en cualquier sistema dado y que estas son sólo la mitad del problema -siendo la otra mitad- su carácter moral de solidaridad y cooperación. De ello concluimos

que las asimetrías son a la estructura, lo que la solidaridad y cooperación son a la agencia.

Por ello, el nivelar temporalmente las asimetrías salariales, pero también reconocer la experiencia del personal del régimen del D.L. N° 276 al otorgarles cargos de Jefatura y agradecimiento público, fueron prácticas que trajeron resultados positivos en el ámbito político cultural de la UGEL N° 7 generando comportamientos de solidaridad y cooperación entre los actores colectivos. Es interesante ver el aspecto simbólico y no solo material de esta práctica, ya que la nivelación de las asimetrías no solo fue parcial y temporal, sino que no alcanzó salvo a algunos miembros del Régimen del D. L. N° 276 pero permitió una transformación del comportamiento de todo el colectivo.

5. Una paradoja hallada en este estudio de caso es ver cómo la inserción de la meritocracia en la Gestión Pública, puede dejar de lado a directivos con mérito suficiente y demostrado para ejercer dicho cargo. Lo decimos, por el necesario alejamiento del Director que lideró la mejor etapa de la UGEL N° 7 debido a que, si bien era docente e incluso tenía experiencia previa como Director Regional de Educación de Apurímac con resultados sobresalientes y estudios de maestría en el extranjero, no cumplía con el requisito de pertenecer a la quinta escala magisterial para poder concursar. Vemos a propósito de este caso, como la escala, traducida en años de servicio, puede ser una limitante para la incorporación de buenos Directivos Públicos en la Gestión Pública Nacional. La causa de este efecto no deseado reside en que los años de experiencia no expresan resultados de gestión logrados, ni constatan competencias, siendo tan solo un dato temporal sin mayor relevancia meritocrática. Al usar ese dato como requisito *sine qua non* para la postulación, resulta contrario para la correcta aplicación del principio de mérito.

6. Otro hallazgo no previsto en esta investigación es que si bien SERVIR realiza monitoreo y evaluaciones periódicas a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos de manera individual, en la práctica, no se observa ni está previsto un acompañamiento, monitoreo y evaluación a su gestión como actor colectivo, haciendo que, lo que en principio parecía ser una estrategia cuidadosamente planeada, para incorporar de manera integral un trabajo en equipo del Cuerpo de Gerentes Públicos en las UGEL de Lima Metropolitana, carezca de mecanismos de control y mejora que permitan identificar debilidades y fortalecer competencias en los ámbitos estratégicos y políticos de este actor colectivo⁴⁰.



⁴⁰ Es importante mencionar que el artículo N° 24 de la Ley N° 30057 del Servicio Civil señala que *“la evaluación se realiza tomando en cuenta principalmente, factores o metas individuales relacionadas a la función que desempeña el servidor. Adicionalmente, se pueden tomar en cuenta factores grupales cuando se hubiera establecido oficialmente indicadores de gestión para la entidad y sus unidades orgánicas”*

Recomendación

- Necesitamos consolidar y fortalecer las competencias políticas y estratégicas del Cuerpo de Gerentes Públicos en la UGEL N°7 para que el encargo entregado en nombre del estado de implementar la modernización puedan ejercerlo con suficiencia y legitimidad. Si bien el contexto juega a favor del proceso de modernización, las confrontaciones políticas entre los dos principales actores colectivos (CGP y miembros del D.L. N° 276) retrasan la modernización de la organización, ya que ninguna de las partes es capaz de infligir una derrota decisiva contra la otra, siendo una forma de poner fin a la confrontación el establecer alianzas políticas, como se demuestra en este estudio de caso, donde el Principal debe jugar un papel fundamental.

En un contexto en que las oportunidades de empleo son escasas y limitadas, los puestos en el Estado en el marco del D.L. N° 276 aún si pagan poco, ofrecen un nivel de seguridad que es difícil de obtener de otro modo. Muchos miembros no son profesionales y están limitados para formar parte de otros regímenes laborales con mejor remuneración, sin embargo, su experiencia y dominio de las rutinas de la organización es fundamental. En ese sentido, una alternativa plausible sería destinar parte del presupuesto transferido por los compromisos de desempeño, en caso se cumplan, a la nivelación de las asimetrías, con el objetivo de propiciar comportamientos de colaboración y solidaridad de este actor colectivo a favor de la modernización de la organización. Asimismo, y como se señaló en esta investigación, el Tribunal Constitucional en abril del 2016 resolvió – a propósito de la demanda contra la Ley de Servicio Civil-que es contraria a la Constitución una prohibición absoluta de la negociación colectiva de remuneraciones para los trabajadores del Sector Público, solicitando al Congreso apruebe su regulación a partir de la primera legislatura ordinaria del periodo 2016-2017, lo que haría

pensar en un futuro escenario donde sería posible llevar a cabo lo recomendado, lo que deberá ser debatido en instancias superiores a las de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 7.



Bibliografía:

ALZA, Carlos

2012 “VI Seminario de Reforma del Estado. *“Gestión Pública: Balances y Perspectivas”*. En ALZA, Carlos (editor) Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

2014 “Oportunidad para Servir. El caso de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú”. En ALZA, Carlos (compilador), pp.193-215 *Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas y Gestión Pública*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima.

ARENDDT, Hannah

1970 “On violence”. Harvest Book Harcourt, Inc. USA.

AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL-SERVIR

2012 “El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma”. Lima.

2015 Documento de Trabajo N° 1 Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano. Instrumento de trabajo para la discusión. Lima.

BARDACH, Eugene

1977 “The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Colonial Press. USA.

BARNES, Barry

1986 “On Authority and its Relationship to Power”. En: J. Law (ed.) *Power Action and Belief. A new Sociology of Knowledge?* Londres: Routledge & Kegan Paul; pp.180-195.

BELTRAN, Luisa

2013 “Problemática de la existencia de distintos regímenes de contratación de personal en el estado”. Tesis para optar el grado de magister en derecho de la empresa con Mención en Gestión Empresarial Pontificia Universidad Católica del Perú.

CANGALAYA, Marita

2015 “Gerentes Públicos en Gobierno Regionales. Profesionalizando el Estado peruano en un contexto de debilidad institucional (2011-2014)”. Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

CARRANZA, Alexander

2013 “Generando Valor Público a través de la Reforma del Servicio Civil: la creación de SERVIR y el Cuerpo de Gerentes Públicos”. Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

- CYERT, Richard & MARCH, James
1963 “A behavioral Theory of the Firm”. Prentice-Hall Inc., New Jersey, USA.
- COLLIER, David
2011 “Understanding Process Tracing”. En: Political Science and Politics, 44. N° 4 pp.823-830.
- COLLIS, Jill & HUSSEY, Roger
2014 “Business Research” A practical Guide for Under Graduate and Postgraduate students. Palgrave. USA.
- CORRALES, Andrés
2015 “De gerentes públicos a directivos públicos en la reforma del servicio civil peruano” XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.
- CORTÁZAR Juan Carlos
2007 “La reforma de la administración pública (1990-1997): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas”. Instituto de Políticas Sociales. Lima.
2008 “Impulsando reformas institucionales en contexto de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano”. Disponible en: <http://jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf>
- CORTÁZAR Juan Carlos, FUENZALIDA Javier, LA FUENTE Mariano
2016 “Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿mejor desempeño del Estado?” Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- CONSEJO EDUCATIVO NACIONAL
2014 “Avances del Proyecto Educativo Nacional” marzo 2008-marzo 2014. Lima.
- CUENCA, Ricardo
2013 “Pensamiento Educativo Peruano Volumen XV: Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011. Derrama Magisterial. Lima
- DARGENT, Eduardo
2015 “Technocracy and Democracy in Latin America, the experts running government”. Cambridge University Press.
- DAUDI, Philippe
1986 “Power in the organization: the discourse of power in managerial praxis Oxford”, OX, UK, B. Blackwell.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2009 “Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción”. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 147.

DE SOTO, Hernando

- 1986 “El otro Sendero, la revolución informal” Editorial el Barranco, Lima.

DÍAZ, Hugo & VALDIVIA, Nestor & LAJO, R.

- 2007 “Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL. Buenos Aires.

DOWNS, Anthony

- 1967 Inside Bureaucracy. Little, Brown and Company.

EGAÑA, Rodrigo

- 2002 “Reforma y modernización del estado en Chile: avances y desafíos”. Centro de Estudios Públicos. Santiago.

ESPARCH, Nuria

- 2012 Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Avances de Investigación 3. Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE. Lima.

FERRERO Rebagliati, Raúl

- 1975 “Ciencia Política. Teoría del Estado y derecho constitucional”. Editorial Studium. Lima

FOUCAULT, Michel

- 2013 “El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida”. Siglo XXI editores. México

FREEMON E. Kast, James E. Rosenzweig

- 1988 “Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias” 4ta Edición Mac Graw Hill, Interamericana de México S.A. México D.F.

FROMM, Erich

- 1964 “El Dogma de Cristo”. Ediciones Paidós Ibérica S.A. España.

FUKUYAMA, Francis

- 1995 “Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity”. Free Press Paperbacks. New York .

GARCIA, Luis

- 2014 “La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa el Salvador” (2002-2010) Vol. XLI N° 74, primer semestre 2014: páginas 41-70. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

GONZALES DE OLARTE, Efraín.

- 1998 “Neoliberalismo a la peruana. *Economía política del ajuste estructural 1990-1997*”. Lima: IEP, Consorcio de investigación económica.

GOVERNA

- 2012 “Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultado del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final. GOVERNA SAC. Lima.

HAY, Colin

- 2002 “Political Analysis. A Critical Introduction” Palgrave Macmillan. New York.

2006. “The State. Theories and Issues”. Palgrave Macmillan. New York.

JOHANSSON, R.

- 2003 “Case Study Methodology” Disertación en la conferencia internacional Methodologies in Housing Research, organizada por the Royal Institute of Technology en cooperación con the International Association of People-Environment Studies. Estocolmo, 22-24 septiembre 2003.

LONGO, Francisco

- 2002 “Institucionalizar la gerencia pública. Retos y Dificultades”. Ponencia presentada en el Primer Congrés Català de Gestió Pública. pp. 419-438. Barcelona

- 2011 Grupo de trabajo: Presente y Futuro de la Dirección Pública. Estudio introductorio. En: Martínez Puón, Rafael. “Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas”. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. México.

LUKES, Steve.

- 1974 “Power: A radical View”. The Mac Millan Press. Londres.

MARCH, James

- 1991 “How decisions happen in organization” Volume 6, pp. 95-117 Stanford University.

MAHONEY, James

- 2010 “After KKV: The New Methodology of Qualitative Research.” *World Politics*, volumen 62, número 1.

MARTÍNEZ, Rafael

- 2013 “La profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica”. Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP. Mérida, Venezuela.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2015 Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Decreto Supremo 001-2015-MINEDU Extraído de http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/ds_001-2015-minedu.pdf
- 2015 Guía para los compromisos de desempeño extraído de: http://www.minedu.gob.pe/p/cdd/pdf/guia_compromisos_de_desempeno_2015.pdf.
- 2015 Lineamiento de Acción para la Educación que queremos en Lima Metropolitana al 2021 extraído de: <http://www.drelem.gob.pe/noticias/drelem-aprobo-las-orientaciones-la-educacion-que-queremos-y-nos-merecemos-en-lima-metropolitana-al-2021>
- 2015 Manual Compromiso de Gestión Escolar extraído de: http://www.minedu.gob.pe/campanias/pdf/manual-de-gestion-escolar-2015_10marzo_alta.pdf
- 2015 Manual de Operaciones MOP Resolución Ministerial 215-2015-MINEDU extraído de <http://www.drelem.gob.pe>

MINTZBERG, Henry

- 1984 Power and Organizational Life Cycles, Academy of Management Review. Vol. 9, No 2.

MOORE, Mark

- 1998 “Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público”. Paidós, Barcelona.

MULLER, Wolfgang

- 2008 “Governments and Bureaucracies, Comparative Politics” Oxford University Press.

NJENGA George,

- 1984 A summary of Henry Mintzberg’s work on Power and organizational life cycles Academy of Management Review Vol9, N° 2. 207-224 extraído de: <https://suplus.strathmore.edu/bitstream/handle/11071/3295/power%20and%20organization.pdf?sequence=1>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICOS (OCDE)

- 2016 Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe
OCDE

ORTNER, Sherry

- 1994 “Theory in Anthropology Since the Sixties” Chapter Twelve. En Nicholas B Dirks, Geoff Eley, Sherry B. Ortner. Culture, Power, History. A reader in Contemporary Social History. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, USA; pp. 372-411.
- PAN, Suk Kim
2005 “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno. Gestión y Política Pública, Volumen XVI. Núm. 2”
- PETERS, Guy
1999 “La Política de la Burocracia”. Fondo de Cultura Económica
- PIERRE, Jon & PETERS, Guy
2000 “Governance, Politics, and the State. St Martin’s Press. USA
- PIERSON, Paul
2000 “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics Vol 94, N°2 pp. 251-267. The American Political Science Review
- PFEFFER, Jeffrey
1993 “El poder en las organizaciones Mc Graw Hill, Madrid.
- POLLIT C. BOUCKAERT G.
2000 “Public Management Reform. A Comparative Analysis
- RAMIÓ, Carles
2002 Teoría de la Organización y Administración Pública. Editorial Tecnos. Madrid
- REYES, Esperanza.
2007 “En nombre del Estado. Servidores públicos en una microred de salud en la costa rural del Perú”. Instituto de Estudios Peruano IEP. Lima
- SARTORI, Giovanni.
1992 “Elementos de teoría política”. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- SEDDON, Terri.
1997 Markets and the English: Rethinking educational restructuring as institutional design" British Journal of Sociology of Education Vol. 18, No. 2.
- SUBIRATS, Joan
2008 “Análisis y Gestión de las Políticas Públicas”. Extraído de: uab.academia.edu/joansubirats

URTEAGA, Madai

- 2015 “Propuesta de Investigación Marco Preliminar. Cuando los poderosos pierden a favor de los débiles: Arenas de competencia, coaliciones de política y aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (2008-2011)”.

VALDIVIA Nestor, DIAZ Hugo.

- 2008 Análisis de Programas, Procesos y Resultados educativos en el Perú. Contribuciones Empíricas para el debate, Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL. Lima GRADE pp. 275-295.

VILLORIA, Manuel

- 2008 Prólogo en Cortázar, Juan Carlos. “Reformas Institucionales: el caso de la reforma del servicio civil peruano”. Fondo Editorial de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental.

