



**MESA INTERINSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN  
CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN**

# **MARCO DE REFERENCIA COMÚN SOBRE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA, TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL**

---

El presente documento recoge el trabajo y los aportes de las comisiones de trabajo de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación (MICNE). La versión final del mismo ha estado a cargo de Enrique Delgado (consultor), Néstor Valdivia (investigador de GRADE y miembro de la MICNE), Carolina Neyra y Mariano Aliaga (equipo técnico del CNE).

## Contenido

<b>1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL ENFOQUE TERRITORIAL</b>	
1. 1. La noción de territorio .....	2
1.2. El enfoque territorial .....	6
1. 3. Gestión del territorio y gobernanza .....	11
1.4. La gestión territorial en América Latina.....	14
1.5. El “giro territorial” en el Perú.....	15
1.5.1. Algunas experiencias de desarrollo implementadas desde un enfoque territorial ....	17
<b>2. EL TERRITORIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ</b> .....	<b>27</b>
2. 1 El territorio desde la normatividad peruana.....	27
2.2. El territorio y la descentralización.....	30
2.3. La descentralización y el enfoque territorial.....	32
2.4 Aspectos normativos y avances en la gestión que dan soporte al enfoque territorial ...	35
2.4.1. Planificación.....	35
2.4.2 Articulación intergubernamental .....	39
2.4.3 Participación.....	44
2.4.4 Desarrollo de capacidades .....	46
<b>3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y EL ENFOQUE TERRITORIAL: AVANCES Y DIFICULTADES</b> .....	<b>48</b>
3.1. Matriz de delimitación de competencias y funciones (Matriz normativa).....	49
3.2. Hacia la construcción de una Matriz de Gestión Descentralizada desde el MINEDU.....	50
3.3. El MINEDU y los modelos de gestión territorial de la educación .....	52
3.4. Dificultades para la gestión educativa descentralizada.....	57
<b>4. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN: LECCIONES APRENDIDAS</b>	
4.1. Características del contexto territorial y político.....	64
4.2. Actores que participaron y roles que cumplieron.....	67
4.2.1 Ministerio de Educación.....	68
4.2.2 Gobierno Regional .....	68
4.2.3 Dirección Regional de Educación.....	68
4.2.4 Unidad de Gestión Local.....	68
4.2.5 Gobierno local .....	71
4.2.6 Redes educativas.....	73
4.2.7 Cooperación internacional.....	74

4.3. Características de la instancia de gestión educativa local.....	74
4.4. Análisis transversal de las experiencias: lectura en términos de procesos clave	75
4.4.1. Planificación y Presupuesto .....	75
4.4.2. Participación .....	77
4.4.3. Articulación intergubernamental.....	78
4.5. Algunas reflexiones finales a partir del análisis de las experiencias .....	79
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: DESAFÍOS E INTERROGANTES SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN CON “ENFOQUE TERRITORIAL”</b>	
5.1. Conclusiones.....	91
5.2. Recomendaciones.....	101
5.2.1. Recomendaciones sobre el contexto general de la gestión pública.....	101
5.2.2. Recomendaciones para gestores educativos. ....	108
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>103</b>
<b>Anexo 1: Cuadro resumen de formas de Articulación.....</b>	<b>115</b>
<b>Anexo 2: Matriz de sistematización de experiencias.....</b>	<b>108</b>
<b>Anexo 3: Uso de tipologías de caracterización territorial para la planificación y gestión educativa.....</b>	<b>109</b>
<b>Anexo 4: Tipología de Municipalidades Distritales elaborada por GRADE .....</b>	<b>111</b>
<b>Anexo 5: Especialistas Entrevistados.....</b>	<b>112</b>
<b>Anexo 6: Descentralización y enfoque territorial: hitos y avances normativos.....</b>	<b>123</b>
<b>Anexo 7: Integrantes de las subcomisiones de trabajo para la elaboración del Marco de Referencia Común sobre Gestión Educativa Descentralizada, Territorio y Enfoque Territorial.....</b>	<b>125</b>

## ACRÓNIMOS

AMPE: Asociación de Municipalidades del Perú

ANGR: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CCI: Consejo de Coordinación Intergubernamental

CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CND: Consejo Nacional de Descentralización

CNE: Consejo Nacional de Educación

CONEI: Consejos Educativos Institucionales

COPALE: Consejos Participativos Locales de Educación

COPARE: Consejos Participativos Regionales de Educación

DRE: Dirección Regional de Educación

GL: Gobiernos Locales

LOGR: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

LOM: Ley Orgánica de Municipalidades

LOPE: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

MCLP: Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MI- CNE: Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de EDUCACIÓN

MIDIS: Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social

MINAM: Ministerio del Ambiente

MINEDU: Ministerio de Educación

MINSA: Ministerio de Salud

ONU: Organización de Naciones Unidas

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PER: Proyecto Educativo Regional

REMURPE: Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú

UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

## PRESENTACIÓN

La Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación identificó, a través de sus diversos encuentros con actores regionales y nacionales, la necesidad del fortalecimiento de la gestión descentralizada, en un contexto donde el proceso de descentralización afronta nuevos retos y se encuentra en una fase diferente, que se caracteriza por un conjunto de experiencias locales y regionales que requieren ser evaluadas y analizadas en sus logros y limitaciones, a fin de que este análisis sirva de insumo para la construcción de nuevas políticas públicas que fortalezcan el liderazgo y compromiso de los tres niveles de gobierno de forma ordenada en el territorio.

Es así que la Mesa Interinstitucional se comprometió con la necesidad que existe a nivel país de revisar y discutir conceptos que se encuentran ligados al desarrollo de la gestión descentralizada, pero que sin embargo aún no han sido lo suficientemente discutidos ni implementados. Hablamos de las nociones de territorio, gestión descentralizada y enfoque territorial, articulación intergubernamental e intersectorial, modelos de gestión, entre otros a fin de que sean parte de un marco de referencia común que contribuya a fortalecer las iniciativas que en el marco de la descentralización implementan los diferentes niveles de gobierno.

El proceso de elaboración de este documento ha sido fruto de un trabajo colectivo, a través de la revisión y análisis de bibliografía seleccionada y especializada en temas de gestión y gobernabilidad, gestión descentralizada así como enfoque territorial. Asimismo, se reflexionó sobre un conjunto de documentos relacionados a la equidad en educación, gestión educativa nacional, regional, local y, experiencias de gestión local desarrolladas en el país en los últimos años, las cuales brindan aprendizajes valiosos para construir propuestas de política, contándose también con la opinión de expertos y las reflexiones y comentarios que surgieron a partir del IX Encuentro Nacional con Regiones.

El documento está organizado en cinco partes. Una primera dedicada a presentar el marco conceptual sobre el enfoque territorial. En la segunda parte se reflexiona acerca del proceso de descentralización educativa y el enfoque territorial: avances y dificultades. La tercera parte habla del territorio y el proceso de descentralización en el Perú. La cuarta parte del documento explora las experiencias de gestión local de la educación: lecciones aprendidas y la quinta presenta las conclusiones y recomendaciones: desafíos e interrogantes sobre las posibilidades de una gestión descentralizada de la educación con “enfoque territorial”

## 1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL ENFOQUE TERRITORIAL

### 1. 1. La noción de territorio

La primera imagen a la que se asocia el término “territorio” remite a un espacio físico determinado. Sin embargo, el uso que le daremos al mismo en el marco de referencia de este documento va en otro sentido. Asumimos el concepto de “territorio” como una categoría que alude a una *construcción social*, vale decir, una realidad socialmente producida a partir de la interacción entre los habitantes y su entorno geográfico. Desde un inicio, podemos identificar cómo estas interacciones entre los habitantes y su entorno no pueden comprenderse solamente de manera sectorial. El estudiante que atiende el sector educación es, simultáneamente, un miembro de la comunidad, es usuario de los servicios de salud y transporte, entre muchos otros aspectos.

En este sentido, la definición que planteamos implica una doble dimensión contenida en el concepto de “territorio”. Por un lado, el “territorio” no alude al espacio físico en sí mismo, sino a un ámbito habitado por comunidades y grupos humanos que comparten lazos históricos, simbólicos, culturales y económicos. Por otro lado, sin embargo, hablar de “territorio” implica tener en cuenta –necesariamente– el entorno geográfico con el que el hombre se relaciona y cuyos recursos administra.

De ahí que se pueda concluir que la noción de “territorio”, si bien comprende un ámbito geográfico específico, además de trascenderlo e involucrar un plano social, lo conceptúa como un espacio socialmente construido –no como un espacio “natural”-. Cuando se habla de una cuenca hidrográfica o un valle como un “territorio”, por ejemplo, se asume que se trata de un entorno geográfico transformado a partir del uso productivo y económico realizado por el hombre y las comunidades que lo habitan. Se está haciendo referencia, además, al conjunto de familias, comunidades, organizaciones sociales y redes institucionales presentes en ese territorio.

En ese sentido, hablar de “territorio” implica hacer referencia a un grupo social determinado (Mazurek 2009), pero también aludir al espacio geográfico que posibilita su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Bailly 1995). Implica referirse a las actividades sociales, económicas y políticas que realizan los hombres, pero no hacerlo de modo abstracto sino en referencia a un entorno físico, topológico y ecológico específico. Esta doble dimensión contenida en el concepto de “territorio” ha dado lugar a una tensión expresada en los diversos enfoques existentes en torno a lo territorial.

Hay quienes enfatizan la idea que un territorio refiere a los recursos naturales y a las diferentes formas de usarlos; razón por la cual, aquél es conceptuado como el resultado de una interacción entre la dinámica de la naturaleza y la cultura, es decir, entre los ecosistemas y quienes lo habitan (Wilchez- Chaux 2009). En la misma línea, se ha señalado que al hablar de “territorio” se alude a la integración del espacio físico-geográfico con el espacio social, entendiendo –por tanto– que el entorno territorial integra elementos naturales y culturales (Junji 2010: 12, 15).

Por otro lado, hay conceptualizaciones que enfatizan el vínculo económico y productivo con el territorio, señalando que: “El territorio se define como la porción de la superficie terrestre apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales” (Bailly et al. 1995).

Incluso, desde algunos enfoques antropológicos, se concibe el territorio como producto de una narrativa histórica y de una construcción simbólica, estrechamente vinculada a la identidad cultural de determinados grupos indígenas (Damonte 2012; Unicef 2012). Desde una aproximación cultural de este tipo, un territorio es concebido desde la perspectiva de sus propios habitantes –de acuerdo a sus propias definiciones y alcances-. Ello implica que, para la identificación de un territorio, se hace necesario partir de los habitantes, conocer cuál consideran es “su territorio”, cómo lo caracterizan, y cuáles son sus demandas y necesidades vinculadas al mismo. Por ello, asumir plenamente la idea de un enfoque territorial requeriría realizar esa definición “de abajo hacia arriba” para partir desde sus propios habitantes que socialmente han definido y se han apropiado de lo que ellos perciben como “su territorio”. Como veremos más adelante, este énfasis en los procesos “de abajo hacia arriba” resultará clave en la perspectiva de gestionar la educación en un contexto de diversidad y descentralización.

Se establece así un vínculo clave entre territorio e identidad. Como bien se ha señalado:

Aunque el concepto de identidad trasciende las fronteras (como en el caso de los migrantes), la identidad se encuentra frecuentemente vinculada a un territorio, pues como señala Gonzáles Varas, las personas o grupos de personas se reconocen históricamente en su propio entorno físico y social, es decir que la identidad original de una colectividad está fuertemente asociada a un territorio o localizada geográficamente en él. (Comunidad Andina de Naciones [CAN] 2011: 10)

Según recientes investigaciones, en el Perú la construcción de las identidades étnicas ha tenido como referente clave la pertenencia a comunidades, localidades y espacios territoriales específicos (Planas y Valdivia 2007). Incluso, se ha hecho notar que las “etiquetas étnicas” que suelen usar las poblaciones andinas corresponden principalmente a los gentilicios que aluden a la comunidad de origen (anexo, pueblo, distrito o incluso provincia de nacimiento) (Valdivia 2011: 12). Es por ello que se puede afirmar que en el Perú el territorio donde uno ha nacido y/o ha crecido –“territorio” entendido no sólo como espacio geográfico sino también como espacio social y cultural- constituye un elemento central en la construcción de las identidades sociales y culturales –en particular, de las poblaciones de origen indígena-. En ese sentido, la referencia al territorio (que en este caso puede ser fraseado como el “terruño”) tiene una fuerte carga afectiva, valorativa, política y cultural, incluso –y probablemente sobre todo- en contextos de alta migración en los que el desarraigo acaba siendo compensado, por así decirlo, por la afirmación de una pertenencia y una añoranza hacia el lugar de origen, vale decir, hacia el territorio como construcción social y simbólica.

Por supuesto, debemos tener presente que esta vinculación entre territorio e identidad, en modo alguno supone una noción de identidad como algo estático, cerrado. Todo lo contrario, al destacar la interacción de los sujetos entre sí y con su medio (geográfico, social,

económico, político, simbólico) entendemos la identidad como una noción dinámica que, por definición, es relacional, no cerrada en sí misma. Uno “es” siempre en relación con uno o más “otros” (Pollice et al 2003; Vich, 2005; Ellemers, Spears y Doosje, 2002).

Esta precisión respecto de la identidad es útil también para comprender, en mayor medida, la noción de territorio, pues desde él no solamente se alude a una compleja red de relaciones en su interior, sino también, supone, necesariamente, complejas interacciones con otros territorios, que puedes estar lejanos espacialmente, pero cercanos en términos simbólicos o económicos. Un ejemplo de ello, es cómo la asunción del enfoque territorial en el espacio rural supone, necesariamente, incluir las múltiples relaciones entre lo rural y lo urbano.

En esta línea, es importante destacar que la mirada territorial no implica, en modo alguno, desconocer los complejos procesos económicos, socioculturales, político y judiciales propios de la globalización. Todo lo contrario, la mirada territorial nos permite visibilizar las diferentes dinámicas locales en interacción con dinámicas globales. Esta integración del plano local y el mundo globalizado queda reflejado en el término “glocal”, el mismo que plantea una intrincación que rompe la dicotomía entre lo local y lo global. Como destaca Santa Cruz (2007: 15)

(...) la globalización articula territorios y esa condición les confiere a éstos una dinámica singular. Se insertan en procesos y tendencias generales, comunes a todos, y a la vez ponen en tensión —y potencian, en algunos casos— sus características singulares para no perder identidad. La globalización da lugar a esta convivencia de lo común y lo particular. La necesidad de los territorios de preservar y profundizar sus identidades les reclama abordar la dimensión política y cultural.

En todo caso, existe consenso en reconocer que, al hablar de “territorio”, éste no se constriñe a los límites de las unidades políticas de un país, ni a sus demarcaciones administrativas. El territorio puede incorporar cualquier porción de la superficie terrestre, y, por ende, “traspasar” la noción de frontera. Todos los espacios geográficos no son territorios, pero un territorio puede incluir varios espacios geográficos. El territorio es relativo a un grupo social determinado; por lo tanto, un mismo lugar puede corresponder a varios territorios sobrepuestos, estableciendo referentes proporcionados por diferentes grupos sociales de manera compatible o incompatible. El territorio se define en función de la posibilidad de asegurar la reproducción social; es decir, el territorio mismo tiene funciones específicas que son fundamentales para su mantenimiento (Mazurek 2003: 6).

Al mismo tiempo, el territorio es para la cultura su memoria material: una suerte de “escritura” que queda plasmada en el espacio físico. No hablamos solamente del territorio como morada, sino como ámbito de la comunicación social; los territorios se comparan, se interpretan e intercambian. Como todo espacio de realización social, éste se produce en un espacio determinado.

Una comunidad es en un territorio concreto una sociedad específica, aunque también puede ser una sociedad general cuando se dan lugar procesos de des-territorialización. Con esto no es que se afirme la determinación geográfica; al contrario, el concepto de territorialidad supone la creatividad social del espacio, es



decir la capacidad de producir un espacio propio. Lo que de suyo conlleva un conocimiento social del terreno (Prada: 1996).

Se puede afirmar que el “territorio” es el lugar donde se desarrolla la actividad humana; es el espacio que brinda posibilidades y le impone límites a ésta. En tal sentido, es un determinante de la acción humana –sea individual o colectiva-. Producir territorio significa apropiarlo, lo cual conlleva “un proceso conflictivo que se expresa a través de una competencia por los mejores lugares (por sus características morfológicas o paisajísticas, por su ubicación, por su dotación, etcétera)” (Velásquez 2010: 17, 18).

El uso del concepto “territorio” requiere de una mirada integral de la realidad, en la medida que supone no sólo tener en cuenta las características físicas y medioambientales, sino también las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas en un ámbito determinado. Es en el “territorio” donde se produce la imbricación de esos distintos niveles, por lo que resulta indispensable tener en cuenta a todos ellos en su conjunto. Esta última afirmación conduce a una premisa clave: el uso de esta categoría “territorio” exige un enfoque sistémico para dar cuenta del conjunto de interrelaciones e interdependencias que interactúan en él. Cualquier hecho o fenómeno que ocurre en el territorio puede y debe ser visualizado en su totalidad, a fin de analizar y comprender mejor las interrelaciones entre sus elementos interactuantes e interdependientes. Esta definición tiene consecuencias cruciales sobre las concepciones de desarrollo y el diseño de políticas públicas.

Como algunos especialistas han señalado, el territorio es una fuente de identidad y autoestima colectiva, pero al mismo tiempo un “objeto de análisis” y un “espacio funcional” para las propuestas de desarrollo (Revesz y Oliden 2003). Esta polivalencia del término contribuye a la complejidad que supone su abordaje analítico.

A su vez, este elemento subjetivo tiene directa relación con las concepciones de desarrollo que incorporan un enfoque territorial en sus propuestas.

Se debe considerar que la formación de un territorio otorga a las personas que en él habitan la conciencia de su participación, llevando al sentimiento de la territorialidad, responsable de la aparición de una confraternización entre sus habitantes. El término territorialidad expresa, por lo tanto, todo aquello que se encuentra en un espacio geográfico con dimensiones económicas, sociales y culturales determinadas y está sujeto a su gestión, además del proceso subjetivo de concientización de la población de formar parte de un territorio (Elizalde 2003: 18).

A las definiciones señaladas que analizan el territorio como referente de la construcción de las identidades sociales, se unen aquéllas que lo usan como elemento central de –lo que se ha dado en llamar- un nuevo paradigma del desarrollo (Moncayo 2002). La revalorización de la cuestión territorial ha tenido claras implicancias en las propuestas de organización del Estado y en los esquemas de desarrollo socioeconómico.

La noción de territorio alude a una construcción social que es resultado de la interacción entre sujetos *en y con* su entorno sociocultural y geográfico. Más que un espacio delimitado, la noción de territorio como construcción social alude a una configuración relacional, situada y dinámica producto de la relación entre los grupos humanos y su entorno físico y social.

## 1.2. El enfoque territorial

Habiendo precisado a qué aludimos con la noción de territorio, es necesario ahora acercarnos al segundo concepto clave del marco de referencia propuesto: enfoque territorial. Pese a que se trata de un enfoque poco formalizado y sujeto a diversas interpretaciones, consideramos que resulta útil para favorecer avances en la concepción del desarrollo y el cambio social.

En sentido estricto, a pesar de los desarrollos conceptuales y la enorme cantidad de material de sistematización de experiencias acumuladas en los últimos treinta años en América Latina, difícilmente se puede hablar de un solo “enfoque territorial”. Se trata –más bien- de diversos “enfoques territoriales” que enfatizan distintos aspectos de la propia definición de territorio –tal como se mostró líneas arriba-.

Siguiendo una distinción hecha por Manuel Glave (2012: 125), se pueden diferenciar hasta cuatro enfoques de “gestión del territorio”: a) la “gestión territorial” planteada desde un enfoque económico-productivo, entrada que se basa en el análisis de la interacción de los sectores productivos con el territorio; b) la “gestión territorial” desde la perspectiva de conservación de la biodiversidad, donde la gestión ambiental se traduce en el “ordenamiento ambiental” que busca establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio “de acuerdo con las características ecológicas teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética”; c) la “gestión territorial” desde la perspectiva geopolítica se hace para “determinar las demarcaciones político administrativas”, procurando definir áreas que deberían tener homogeneidad y cohesión funcional, a través de la conformación de las relaciones socioeconómicas internas de la población; y d) la “gestión territorial” desde la perspectiva de la planificación urbana, se desarrolla propuestas de “acondicionamiento territorial” que buscan “la preparación del espacio para el desarrollo de actividades residenciales, sociales, productivas y ubicación de infraestructura de transporte y comunicaciones, bajo criterios de sostenibilidad” (p. 125).

Por nuestra parte, retomando el concepto de “territorio” anteriormente descrito, se puede definir al “enfoque territorial” como una noción conceptual e instrumental que reconoce al territorio como factor de desarrollo, como unidad, tanto para la observación y la actuación, así como para la gestión y planificación estatal (Schneider y PeyréTartaruga, 2006).

El enfoque territorial marca, en ese sentido, un punto de quiebre respecto de los enfoques convencionales que han predominado durante las últimas décadas en América Latina y otras regiones del mundo. La concepción tradicional de “territorio” se basa en una visión “economicista” que lo concibe como un espacio físico y como un perímetro-receptáculo de actividades productivas. En contraposición, el enfoque territorial lo conceptúa como una construcción social, una estructura activa y un agente de desarrollo.

Por ello, mientras que el enfoque tradicional está basado en intervenciones “economicistas” y fuertemente sectorializadas, el enfoque territorial propugna la vinculación territorial de las políticas de desarrollo. Esto último supone un abordaje multidimensional del desarrollo

en el que se tienen cuenta tanto factores económicos, sociales y ambientales, como factores culturales y políticos.

La apuesta por una visión sistémica y holística del territorio revela el tránsito entre una visión centrada en el “crecimiento económico” y un enfoque que apuesta por el “desarrollo humano”. En cierta manera, el enfoque tradicional de desarrollo corresponde al paradigma de la producción fordista y el enfoque neoclásico de competencia entre empresas; mientras que el enfoque territorial se consolida en paralelo con el surgimiento del paradigma de desarrollo de la especialización flexible y la consolidación de las economías de las pequeñas y micro empresas a nivel global. Esto tuvo como consecuencia el reemplazo del análisis y las políticas centradas en las empresas solas y aisladas, por el escenario de las redes empresariales, los clusters, los conglomerados y las cadenas productivas.

Otro nivel de diferenciación es el que tiene que ver con la relación economía-sociedad-política. Mientras el enfoque tradicional concibe el mercado como un plano “vacío” –y en todo caso ubicado exclusivamente en el ámbito de la economía-, desde un enfoque territorial aquél es conceptualizado como operando dentro de un espacio social e institucional. De hecho, existe afinidad entre esta concepción del enfoque territorial y los postulados del neoinstitucionalismo, según los cuales la economía y el mercado actúan sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones sociales.

Finalmente, en términos políticos, hay dos características relevantes de diferenciación. Por un lado, el enfoque tradicional corresponde a una etapa en la que las funciones del Estado se encontraban fuertemente centralizadas; mientras que el enfoque territorial ha ido de la mano con los procesos de descentralización –que en la región latinoamericana se intensificaron, sobre todo, de la década de los años 90 en adelante-. En el plano de las responsabilidades subnacionales, esa diferenciación se expresó en el tránsito de una función tradicional que concebía al gobierno local como proveedor de servicios comunales (limpieza, parques, seguridad, etc.), hacia una nueva concepción de un gobierno local impulsor del desarrollo (apoyo a Pymes, programas productivos, desarrollo de capacidades, coordinación multisectorial, articulación con otros niveles de gobierno y con diferentes agentes económicos, etc.).

Por otro lado, y en vinculación con los procesos de descentralización política, las experiencias de desarrollo territorial han estado acompañadas de la gestación de diferentes mecanismos y espacios de participación de la sociedad civil; los mismos que han respondido (o que han contribuido) a la construcción de diversas formas de gobernanza local. Bajo un esquema de este tipo, la relación entre Estado y sociedad se ve profundamente alterada, surgiendo así diversas modalidades de cooperación e interrelación entre los dos ámbitos –tema que será desarrollado más adelante-.

Algunos autores han puesto de relieve las limitaciones que presentan los enfoques “tradicionales” del desarrollo económico al sobrevalorar el rol que juegan los recursos financieros y el uso de indicadores agregados a nivel macro –señalando, así, que esta aproximación no da cuenta de la heterogeneidad de la realidad- (Albuquerque y Dini 2008).

Frente a los enfoques tradicionales que se limitan al análisis y la intervención sectorial, se ha propugnado un enfoque basado en “sistemas productivos territoriales”, redes empresariales y cadenas productivas (Alburquerque y Dini 2008). Bajo este nuevo enfoque de desarrollo, el espacio de lo local cobra una importancia clave en la medida que se privilegia el análisis de la estructura económica y social interna y el grado de articulación productiva, los cuales requieren de indicadores sobre la capacidad de desarrollo local (Alburquerque y Dini 2008: 10). En suma, *“El enfoque de desarrollo territorial supone un planteamiento integral y contextualizado sobre el funcionamiento de las economías”*, que junto con las medidas de tipo macroeconómico promueva la mejora de la gestión, la innovación tecnológica y los cambios socio-institucionales en los sistemas productivos locales y el tejido de empresas existentes (Alburquerque y Dini 2008: 10).

En todo caso, el enfoque de “desarrollo territorial” considera cuatro dimensiones: el desarrollo económico local, el desarrollo ambiental (que supone el cuidado del medio ambiente, la prácticas de producción ecológica y el consumo sostenible), el desarrollo humano (educación, formación, salud, nutrición, empleo, trabajo) y el desarrollo social e institucional (fortalecimiento de los gobiernos locales, la creación de redes sociales y la participación ciudadana) (Alburquerque y Dini 2008: 13).

Podemos poner en relación estas dimensiones del enfoque de desarrollo territorial con los seis ejes estratégicos del Plan Bicentenario (CEPLAN 2011) desde los cuales se plantean las políticas nacionales de desarrollo que el Perú debe seguir hacia el 2021. Si bien no existe una relación de correspondencia plena entre ambos, sí podemos identificar que ambos apuntan hacia dimensiones/áreas comunes, como puede observarse a continuación:

<b>DIMENSIONES DEL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL (Alburquerque y Dini 2008)</b>	<b>PLAN BICENTENARIO (CEPLAN 2011)</b>
Desarrollo económico local	Eje 4: Economía, competitividad y empleo
Desarrollo ambiental	Eje 6: Recursos naturales y ambiente
Desarrollo humano	Eje 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas Eje 2: Oportunidades y acceso a los servicios
Desarrollo social e institucional	Eje 3: Estado y gobernabilidad Eje 5: Desarrollo regional e infraestructura

A fin de mostrar *las diferencias* más saltantes entre el enfoque de desarrollo convencional y el enfoque de desarrollo territorial, se presenta el siguiente Esquema basado en el resumen de una amplia bibliografía desarrollada en torno al tema. En sentido estricto, se trata de una comparación de dos tipos “ideales” con el propósito de hacer evidentes los elementos centrales que, en un plano teórico, distinguen a un enfoque de otro. Reconocemos, por lo tanto, que en un plano fáctico es posible encontrar diferentes matices y variantes.

### Esquema comparativo de elementos: enfoque de desarrollo convencional y enfoque de desarrollo territorial

Enfoque de desarrollo convencional	Enfoque de desarrollo territorial
Tratamiento unidimensional del desarrollo: factor económico	Abordaje multidimensional del desarrollo: factores económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos
Enfoque sectorial de las políticas de desarrollo	Enfoque integral basado en la vinculación territorial de las políticas de desarrollo
El territorio como factor de producción o lugar de regulación	El territorio como espacio social, creador de organización social
Territorio como perímetro-receptáculo de actividades productivas	Territorio como estructura activa y agente de desarrollo
Territorio como espacio físico	Territorio como construcción social
Paradigma tradicional: territorio como patrimonio	Nuevo paradigma: competitividad territorial
Visión "economicista" o productivista de un territorio	Visión sistémica y holística de un territorio
Enfoque de crecimiento económico	Enfoque de desarrollo humano
Estado de bienestar Keynesiano (régimen social de regulación fordista, centralista)	Estado de trabajo Schumpeteriano (régimen social basado en la innovación, la competitividad y la flexibilidad)
El capital social, la cultura y la identidad no cuentan	El capital social, la cultura, y las identidades regionales, locales y étnicas son importantes
Economía clásica sin geografía ni espacio	Geografía económica (factores relativos al espacio y la geografía)
Economía nacional	Economías locales, economías étnicas
Importancia de factores económicos exógenos	Relevancia de factores económicos endógenos
Ventajas comparativas del modelo Hecksher-Ohlin	Ventajas competitivas de Michael Porter
Primacía de lo nacional-central	Importancia de lo regional y lo local
Estado centralista	Estado descentralista
Importancia exclusiva del Gbno. Central	Relevancia de Gbnos. Regionales y Locales
En la planificación lo territorial no aparece	Planificación estratégica territorial
Políticas de desarrollo generales homogenizantes	Políticas de desarrollo diferenciadas que toman en cuenta los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales
El mercado como plano "vacío"	El mercado funciona dentro de un espacio social e institucional
Postulados de la economía neoclásica, mirada exclusiva al mercado	Principios del neoinstitucionalismo, economía y mercado actúan sobre la base de instituciones, reglas de juego y organizaciones
Enfoque neoclásico de competencia entre empresas	Enfoque de competencia/cooperación de redes empresariales y entornos innovadores
Competitividad de las empresas (solas)	Competitividad del territorio

<b>Enfoque de desarrollo convencional</b>	<b>Enfoque de desarrollo territorial</b>
Modelo fordista de producción	Modelos de especialización flexible
Rol preponderante de la gran empresa	Papel de las medianas, pequeñas y microempresas
La gran empresa integrada verticalmente	Pymes en integración horizontal (distritos industriales)
Visión neoclásica centrada en la empresa	Visión de Marshall sobre el contexto territorial y la localización de las empresas
Empresas solas, aisladas	Redes empresariales, clusters y conglomerados y cadenas productivas
Libre mercado	Libre mercado con Estado promotor y regulador
Políticas públicas facilitan el libre mercado	Políticas públicas promueven el mercado fortaleciendo las instituciones que lo sostienen
Separación Estado/sociedad civil	Vinculación Estado/sociedad civil
Lo ambiental no cuenta	Desarrollo sostenible
Separación urbano/rural	Integración urbano/rural
No hay participación (las políticas se hacen desde arriba)	Sí hay participación (las políticas se definen desde abajo)
Gestión del desarrollo en manos del Estado	Gestión del desarrollo bajo esquema de gobernanza
Separación público / privado	Alianza público-privado
Enfoque de gestión del Estado por función	Enfoque de gestión del Estado por resultados
Gobierno local proveedor de servicios comunales (limpieza, parques, seguridad, etc.)	Gobierno local impulsor del desarrollo local (apoyo a Pymes, programas productivos, desarrollo de capacidades, coordinación multisectorial, articulación con otros niveles, etc.)

Fuente: elaboración propia

Es necesario también destacar un asunto importante pero poco abordado por la literatura sobre el tema: la delimitación de un “territorio”. En realidad, la delimitación funcional del territorio –y la determinación de su extensión y, por ende, de sus características- dependerá del enfoque específico que se asuma y de la naturaleza de los objetivos que orientan la propuesta de desarrollo. Como se ha señalado, la delimitación geopolítica es sólo una manera de abordar esa operacionalización; la misma que, sin embargo, no corresponde del todo a la definición de territorio que se ha explicado al inicio de este acápite. El territorio o los territorios trascienden las fronteras y los límites de las demarcaciones político-administrativas. Bajo un enfoque de desarrollo, el “recorte” y la definición de sus alcances dependerá de la problemática a ser abordada en la propuesta. Por ejemplo, como Albuquerque y Dini plantean al analizar experiencias de desarrollo rural en América Latina, una cuenca hidrográfica no es necesariamente el espacio funcional más adecuado para promover el desarrollo de la economía rural; sin embargo, sí lo podría ser para gestionar recursos naturales (Albuquerque y Dini 2008: 30).

Bajo esa lógica de intervención para la implementación de un proyecto de desarrollo territorial –en este caso rural-, los autores señalan *“seis criterios claves para definir y delimitar de forma operativa un territorio rural como objeto de intervención en un proyecto de desarrollo territorial rural”*: la dimensión del territorio, la homogeneidad del territorio, la identidad territorial, la vertebración del territorio (o articulación interna), la integración de municipios colindantes y la participación de actores locales (Albuquerque y Dini 2008: 30).

Asimismo, para la intervención de un proyecto de generación de empleo resultará clave manejar el concepto de mercado laboral local –definido tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de trabajo-. Su aplicación flexible conducirá, por lo tanto, a la ubicación de una unidad básica de análisis que puede ser más amplia que el sistema productivo local, y que implica la identificación de los eslabonamientos y las cadenas productivas en el territorio. Estas delimitaciones no tienen por qué coincidir con un ámbito municipal específico (Albuquerque y Dini 2008: 39).

En la misma línea, experiencias de desarrollo económico-productivo nos muestran que la delimitación de un territorio constituye una de las tareas previas que deben realizarse. Un ejemplo de ello, que reseñaremos en el capítulo cuarto, es el proyecto de desarrollo rural con enfoque territorial implementado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) llevado a cabo entre Abril 2009 y Julio 2011 en los distritos de Juli y Pomata –dos de los siete distritos pertenecientes a la provincia de Chucuito, de la región Puno. En la sistematización de esa experiencia se deja entrever la aplicación de criterios tales como: una homogeneidad mínima, una intensidad de vínculos entre actores, la potencialidad de generar dinamismo económico o de posibilitar una masa crítica de inversiones, entre otros. Sin embargo, parece no haber claridad respecto de qué criterios finalmente usar y –por lo tanto- cómo definir esa demarcación.

El enfoque territorial es una manera de comprender y promover el desarrollo que destaca la importancia prioritaria que tiene para ello el territorio, entendido como el entorno socio-cultural y geográfico en el cual y con el cual interactuamos las personas. Este enfoque plantea una mirada multidimensional del desarrollo que incluye el desarrollo humano, el desarrollo social e institucional, el desarrollo ambiental y el desarrollo económico.

### 1. 3 Gestión del territorio y gobernanza

El “enfoque territorial” nos ayuda a reconocer que todas las intervenciones del Estado, a través de sus políticas sectoriales, convergen en la vida de las personas en un territorio determinado y tienen un impacto sobre ellas. Es decir, las políticas sectoriales son implementadas en los territorios y son sus habitantes, los sujetos de derecho, quienes las reciben y las viven. De esta manera, el enfoque territorial implica cambiar de perspectiva para darle prioridad a la prestación de servicios a los ciudadanos, reconociendo las necesidades y demandas distintas, las condiciones y diferencias de contextos también distintos. Y esta prestación de servicios a los ciudadanos constituye, precisamente, un medio fundamental para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Asimismo, un “enfoque territorial” reconoce que son los actores locales quienes deben ejercer el control de los recursos del territorio en el que están. Es así que se plantea que la gestión territorial es la administración de un territorio teniendo en cuenta sus particularidades y especificidades, es decir, a partir de sus dinámicas geográficas, económicas, políticas, características sociales y culturales. Es por ello que pensar en la gestión de un territorio requiere conocer y comprender la manera en que éste se configura para y por sus habitantes ya que el territorio es, ante todo, un producto social donde se pueden reconocer patrones de apropiación, uso y transformación de sus recursos. Por lo tanto, la gestión territorial implica el reconocimiento de una identidad territorial desde la población, la apropiación del espacio físico, pero también una institucionalidad con autonomía, control y manejo de poder de decisión sobre el uso y la distribución de los recursos, con capacidad de proponer objetivos de mediano y largo plazo y dar cabida a la participación ciudadana. En términos de políticas públicas y gestión pública, el enfoque territorial plantea que se debe partir desde los territorios, con todos y cada uno de los elementos que los identifican, es decir, que los procesos de diseño y gestión de políticas se realice “de abajo hacia arriba”.

La gestión territorial implica gobernar el territorio con el apoyo de los actores involucrados para mejorar las políticas públicas, es decir, requiere la construcción de una gobernanza del territorio. Según Prats, la *gobernanza* se entiende como un gobierno relacional expresado en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (Prats, 2005: 130). En esta línea, el autor condensa los principios de la buena gobernanza en los siguientes puntos:

- El primero, incorpora la apertura, que supone un trabajo más abierto y dialogante entre las distintas instituciones de los países con el propósito de generar mayor confianza en la ciudadanía.
- El segundo principio corresponde a la participación, puesto que la calidad, eficacia y pertinencia de las políticas requieren una amplia participación ciudadana desde la formulación de los planes de desarrollo, su implementación, monitoreo y evaluación. En otras palabras, suponen una participación activa de la ciudadanía, no sólo en la exigencia de demandas e inclusión en las políticas, sino también en el monitoreo y la sostenibilidad de las mismas.
- El tercer principio es el de responsabilidad y exige la transparencia en el rol de cada una de las instituciones que intervienen en la toma de decisiones y en la aplicación de las políticas públicas.
- El cuarto principio es el de eficacia y supone que las medidas adoptadas se implementen en un contexto de resultados sobre la base de objetivos claros.
- El quinto principio es el de coherencia y demanda que las políticas resulten comprensibles y articuladas a liderazgos firmes con el propósito de asegurar un enfoque acorde a los principios transversales de la gobernanza.

La gobernanza implica, por ende, una nueva forma de gobierno donde gobernar no es “implementar” políticas o impartir órdenes y directrices desde arriba: es más una labor de coordinación, facilitación y capacitación de la acción del estado en interacción con la red de actores para alcanzar los objetivos públicos deseados. En este sentido, en la medida que



requiere la gobernanza, la gestión territorial tiene la potencialidad de profundizar la democracia al permitir que una diversidad de actores –incluyendo los actores no estatales– participe y decida<sup>1</sup>.

Es por ello que la “gestión territorial” implica cambios de enfoques y capacidades muy importantes. Supone, por un lado, el desarrollo de articulaciones entre diferentes niveles de gobierno y sectores que respondan a las demandas de los pobladores de un mismo territorio. Asimismo, requiere de nuevas formas y mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, supone que los ciudadanos involucrados en la gestión, provenientes del Estado o de la sociedad civil, desarrollen capacidades para construir gobernanza en los mismos territorios.

Bajo este nuevo paradigma, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación son mecanismos rectores de la nueva forma de gobierno que tiene a los ciudadanos y a los grupos de interés como depositarios principales de la denominada gobernanza. En otras palabras, la gobernanza requiere una participación e involucramiento activo que permita ejercer ciudadanía en los diversos espacios. Junto a ello la relación entre individuo y Estado se centra en la corresponsabilidad; lo cual implica –por un lado– que el Estado garantiza y promueve derechos como el de participación y –por el otro– que el ciudadano es depositario de éstos e interlocutor activo de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia hacia sus autoridades.

Es precisamente con la gobernanza que se apertura un nuevo modo de entender el rol de los ciudadanos y su participación como elementos centrales para la construcción de la política pública. No obstante, resulta importante insertar ello dentro del proceso de descentralización y comprender cómo el enfoque territorial se conecta con esta nueva manera de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sin duda, la gobernanza requiere como base la participación y el reconocimiento de que el territorio es un espacio que articula y construye demandas de los diversos actores con roles activos y de permanente interacción y cogestión en el desarrollo de las políticas públicas.

Desde esa perspectiva, una gestión territorial requiere la construcción de una nueva institucionalidad y el fortalecimiento de los actores sociales y políticos de un territorio determinado para que ejerzan sus derechos y participen en los procesos de toma de decisiones. Conlleva, por lo tanto, la necesidad de asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades. Requiere, al mismo tiempo, de un Estado dialogante, abierto a escuchar y entender las necesidades de los ciudadanos, y dispuesto a consensuar con ellos las respuestas que, a través de sus políticas públicas, puede ofrecer a esas necesidades en cada situación. Lo cual supone, necesariamente, la construcción de instrumentos de gestión y

---

<sup>1</sup>Se está haciendo referencia al concepto de “governancia” como lo utiliza Jolly (2009) o “gobernanza” de Hufty (2007) como la relación de cooperación entre actores públicos y privados para tener políticas públicas efectivas.

planificación, la flexibilización de los sistemas administrativos y el desarrollo de capacidades de los gestores públicos.

En suma, para alcanzar un desarrollo con enfoque territorial es necesaria la construcción de una institucionalidad que posibilite el conjunto de procesos económicos y políticos que supone el desarrollo. La idea es que esta institucionalidad implicaría una redefinición en las estructuras de poder –en un proceso que va más allá de la reingeniería institucional- (Hernández Cortés 2009: 9).

#### **1.4. La gestión territorial en América Latina**

Las experiencias y procesos de gestión territorial se inician en la década de los años noventa en América Latina y han supuesto un conjunto de reformas en los marcos normativos y en los sistemas administrativos que le dan soporte. De la revisión de diferentes marcos jurídicos latinoamericanos la gestión del territorio hace referencia a un nivel de gobierno – que puede ser nacional, regional y/o local- y una instancia administrativa descentralizada a cargo de un territorio y los centros poblados.

En esos años, en varios países de la región cobra fuerte vigencia el enfoque de desarrollo territorial rural a raíz de la emergencia de una nueva conceptualización de lo que se dio en llamar la llamada “nueva ruralidad”. Es importante reconocer que un conjunto de experiencias están relacionadas al desarrollo rural (Francke, 2011). Algunos gobiernos, de una u otra manera, hicieron suyo dicho enfoque, el mismo que quedó plasmado en las políticas, programas y políticas de Brasil, Chile, México, Argentina y otros países. Sin embargo, difícilmente puede hablarse de un cuerpo conceptual homogéneo y plenamente desarrollado. En realidad, se trata de diversos enfoques y propuestas novedosas que están aún en pleno proceso de construcción teórica y aplicación práctica.

En ese sentido, como ya se ha indicado, hay que resaltar que no existe un solo enfoque territorial, sino que existen diversos enfoques territoriales. Como señala DervlaCleary (2006), a partir de una revisión de experiencias en América Latina, se pueden identificar dos corrientes en la región: la una, la “ambientalista”, está vinculada al manejo de cuencas hidrográficas; la otra al “desarrollo local” donde resaltan los cambios en marcos normativos y procesos de descentralización y desconcentración, así como experiencias de ordenamiento territorial.

Por otro lado, esta autora describe cómo el concepto de ordenamiento territorial surge de políticas verticales desde el Estado, pero que posteriormente se fueron ampliando hasta incluir procesos de concertación “de abajo hacia arriba”.

Entre las diversas experiencias de gestión territorial desarrolladas en la región latinoamericana, a modo de ejemplo, se puede mencionar la iniciada por México en los noventa, a partir de la cual se construyó un marco normativo que permitió a la Comisión Nacional del Agua adecuar las jurisdicciones territoriales y crear trece gerencias regionales con criterios hidrológicos y una división territorial por cuencas, teniendo en cuenta los límites estatales y municipales.

En América Latina se consolidó la visión de enfoque territorial vinculado al de desarrollo local y participación. A modo de ejemplo, se puede mencionar una experiencia de El Salvador donde se resalta que los elementos que constituyen la gestión territorial son los siguientes:

- Una identidad territorial construida desde los habitantes del territorio, que responde a un proceso de apropiación de un espacio particular.
- Una institucionalidad territorial endógena, la cual tiene la capacidad de lanzar propuestas y acciones de carácter estratégico, en tanto que se plantean objetivos de mediano y largo plazo. Implica la posibilidad del control, manejo y poder de decisión sobre el uso y distribución de los recursos.
- Instrumentos de manejo territorial, que se expresan en estrategias colectivas (ordenamiento territorial, establecimiento de corredores biológicos, manejo de riesgos, estrategias productivas, ecoturismo, manejo de cuencas, conservación de suelo y agua, manejo de bosques, etc.) y acciones específicas, por medio del establecimiento de normas y reglas que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos.

En América Latina, el desarrollo rural fue una de las áreas que generó el desarrollo de experiencias y conceptualizaciones sobre el enfoque territorial. Las experiencias desarrolladas permiten identificar dos grandes tendencias al respecto. Una primera, ambientalista, relacionada con el manejo de cuencas hidrográficas. Una segunda, relacionada con el desarrollo local y, desde la cual, se generan ordenamiento territorial, descentralización, desconcentración y diversos procesos de participación y concertación, “de abajo hacia arriba”.

### 1.5. El “giro territorial” en el Perú

En el Perú, se ha hablado de un “giro territorial” operado desde la segunda mitad de los años 90 pero acelerado durante últimos años, mediante el cual el “territorio” ha adquirido una importancia crucial tanto en las ciencias sociales y las políticas de desarrollo rural, como en las reivindicaciones de los movimientos sociales (Asensio 2012: 21). Respecto a esto último, sólo cabe mencionar el conjunto de enfoques desarrollados en torno a las construcciones indígenas del territorio, tanto en los trabajos aplicados al análisis de las poblaciones indígena amazónicas, sus representaciones simbólicas y sus discursos sobre el territorio (Asensio 2012: 47), como en los estudios que han puesto el foco de análisis en las poblaciones indígenas de los andes (Damonte 2009c, 2011) sobre comunidades aymaras de la región del lago Titicaca. En este último caso, el autor –partiendo de la idea de “construcción social” que supera los límites del “lugar físico”- incorpora a los “territorios” en su análisis para dar cuenta de la construcción de las identidades indígenas (Damonte 2011: 13).

En el caso peruano –como el de otros países de América Latina- el “enfoque territorial” ha estado vinculado a la discusión sobre el desarrollo económico y la llamada “nueva

ruralidad”<sup>2</sup> que se llevó a cabo en las últimas dos décadas. Se buscó entender el territorio rural a partir de su multidimensionalidad –escapando a la mirada centrada exclusivamente en lo agrícola- para procurar un desarrollo que involucre tanto el cambio productivo como la transformación institucional. La asunción de un enfoque territorial en el espacio rural, supuso pasar a pensar en una economía multisectorial y en reconocer los vínculos entre lo rural y lo urbano.

De ese modo, el territorio rural pasó a ser concebido como *“una unidad espacial integrada por distintas dimensiones: económica, social, ambiental, política, institucional y cultural”* en la que se expresan las ventajas competitivas de los diferentes componentes de las cadenas productivas generadoras de valor (Hernández Cortés 2009: 8). Ello llevó a la necesidad de vincular política, economía y la identidad, buscando entender el espacio rural “en interconexión con otros espacios”, bajo el supuesto que “no existe lo rural sin lo urbano” (Trivelli, Escobal y Revesz 2009: 132). El análisis y el debate en torno al desarrollo rural introdujeron una mirada hacia el espacio territorial, las dinámicas territoriales históricamente conformadas y las dinámicas regionales de pobreza.

En esta última línea, desde inicios de la década pasada se llevaron a cabo algunos estudios económicos sobre pobreza y desarrollo que introdujeron variables geográficas para explicar las diferencias de gasto per cápita entre las regiones (Ref. Escobal y Torero 2000, Escobal y Torero 2005a, 2005b). En trabajos posteriores, Escobal y Ponce (2008) y Escobal et al. (2011a, 2001b) analizan la dinámica de desarrollo territorial a nivel de provincias del Perú, permitiendo identificar las brechas de pobreza en clave de “condicionantes geográficos” y “estructuras espaciales”.

Bajo una perspectiva de las políticas de desarrollo también ha supuesto una modificación de la mirada tradicional sobre el vínculo entre lo local y lo nacional. El proceso de descentralización política del país, además, generó nuevas visiones de esta relación: “Marca en varios terrenos un cambio en la concepción, financiamiento, ejecución y control de las políticas públicas que involucra directamente los territorios subnacionales, regionales y locales” (Trivelli, Escobal y Revesz 2009: 133).

En una línea similar a los trabajos reseñados, recientemente ha sido publicado un trabajo de Richard Webb (2013) sustentado en un análisis económico que incorpora el “territorio” como una variable explicativa clave del desarrollo y la pobreza en nuestro país. El autor sostiene algunas hipótesis interesantes como, por ejemplo, establecer el vínculo causal entre geografía, dispersión de la población e ingresos rurales<sup>3</sup>. Bajo este enfoque territorial, las distancias que supone esa dispersión suponen costos diversos, en términos de

---

<sup>2</sup> Ésta es entendida como una concepción multidisciplinaria sobre el mundo rural que desde los años ochenta buscaron dar cuenta de las transformaciones generadas en el mismo a partir de la globalización, el desarrollo de los mercados, la nueva relación campo/ciudad y el trastoque de las fronteras culturales y la homogeneización de los estilos de vida (Asensio 2012: 27).

<sup>3</sup> En referencia a ello, el autor ha señalado lo siguiente: “Se ha interpretado la variable “dispersión poblacional” en un sentido amplio y multidimensional, entendiéndola como una referencia a cualquier factor que limite la conexión o comunicación y que esté relacionado al patrón residencial de la población. Solo algunas de esas dimensiones se encuentran cuantificadas, por lo que el informe se refiere principalmente a dos de ellas: distancias y/o tiempos de viaje y tamaño de centro poblado. Ambas son variables relacionadas con la conectividad y que cuentan además con bases de datos estadísticos” (Webb 2013: 29).

conectividad, acceso a los mercados, e incluso la calidad y seguridad de las vías de transporte. En relación a estos factores, el autor levanta algunas tesis que resultan sugerentes y relevantes para el caso del servicio educativo:

El nivel educativo o de “capital humano” es considerado un factor determinante fundamental de los ingresos, tesis que ha sido respaldada por estudios empíricos en muchos países. En el Perú, diversas investigaciones econométricas han concluido que la baja escolaridad en las áreas rurales es la causa principal de la pobreza relativa. Sin embargo, el déficit rural de escolaridad es en parte un resultado de la dispersión poblacional. Tal relación es aún más fuerte si se considera la desigual calidad educativa en las áreas rurales más apartadas. El alejamiento limita la posibilidad de proporcionar educación de calidad en los lugares más inaccesibles. También la salud y la nutrición de los alumnos son afectadas por la distancia, reduciendo el aprendizaje del estudiante que vive alejado. (Webb 2013: 33)

De manera semejante a lo ocurrido en América Latina, en Perú el desarrollo del enfoque territorial surgió en los años noventa, en gran medida a partir de los trabajos sobre ruralidad (nueva ruralidad) y desarrollo económico. Desde allí, se va poniendo de relieve una mirada holística del desarrollo, que vincula procesos culturales, históricos, económicos y políticos, como es el caso de la descentralización y la gobernanza local.

### **1.5.1. Algunas experiencias de desarrollo implementadas desde un enfoque territorial**

En las últimas dos décadas, en el Perú se han desplegado numerosas experiencias de desarrollo local que –en mayor o menor medida- han estado encuadradas bajo un enfoque territorial o, en todo caso, han recogido algunos elementos de este enfoque de desarrollo. Más que un desarrollo teórico conceptual de tipo académico, son estas experiencias, impulsadas tanto desde el estado como desde la cooperación la cooperación internacional y organismos no gubernamentales a través de proyectos de planificación y gestión del desarrollo, las que han nutrido la configuración de la noción de territorio como categoría analítica.

En este marco, realizaremos a continuación una breve reseña de cinco experiencias implementadas tanto en contextos rurales como urbanos. A partir de ellas, realizaremos luego un primer balance sobre los elementos y énfasis que nos permiten recoger sobre el enfoque territorial y su implementación.

## RECUADRO 1

### PROYECTO MODELO DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL (MDRT) EN LOS DISTRITOS DE JULI Y POMATA (PUNO) – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

En el Perú, el MDRT fue implementado en los distritos de Juli y Pomata, en la provincia de Chucuito, región Puno. En esta región, la población es predominantemente rural y con un alto porcentaje de pobreza. El territorio de ambos distritos está atravesado por dos carreteras de interconexión muy importantes (la transoceánica que une al Brasil y Bolivia con la costa del Pacífico y la carretera que se construyó sobre una antigua que unía los territorios de Potosí y el sur de Bolivia con la ciudad de Cusco y la sierra central del Perú) lo que permite un dinamismo comercial muy importante en los núcleos poblados y comunidades. Estas zonas son habitadas por Quechuas y Aymaras cuya economía se basa en la economía familiar junto a la producción de artesanía, crianza de truchas, entre otros.

El Grupo Ad Hoc de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – que se conformó para crear las condiciones políticas e institucionales que permitieran implementar el proyecto de MDRT - eligió este espacio debido a que dos programas de desarrollo estatales tenían presencia en la zona: los “Micro Corredores Socioeconómicos” de FONCODES (2005-2008), a cargo del MIMDES; y el Proyecto Plan de Gestión de Manejo de Recursos Naturales de Sierra Sur (2005 - 2011) bajo la conducción del MINAG. De este modo, lo que se buscaba era construir un laboratorio donde los diversos actores gubernamentales coordinaran y concertaran activamente bajo el liderazgo de la Municipalidad Provincial.

De esta experiencia se pueden recuperar los procesos de concertación y coordinación entre los actores en este contexto. Alrededor del año 2004 hasta fines del 2006 la provincia de Chucuito fue escenario de un proceso de participación muy importante–impulsado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza– que permitió la interacción de distintos actores de sociedad civil y niveles de gobierno para la construcción del PDC. Sin embargo, aprobado el PDC nunca fue usado para las acciones de la Municipalidad Provincial, lo que perjudicó gravemente la inversión pública descentralizada y el desarrollo territorial. Sumado a ello, debemos señalar la falta de desarrollo de capacidades en las autoridades y funcionarios encargados de gestionar y viabilizar las políticas del PDC. De este modo, las municipalidades no contaban con instrumentos de gestión ni con el Plan de Ordenamiento Territorial, necesario para promover el desarrollo territorial y económico.

Por ello, tomando en cuenta estas debilidades y vacíos en la gestión local y provincial, la Comisión Ad Hoc buscó fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales e instituciones de los distritos señalados. Del mismo modo, se impulsó el desarrollo económico local promoviendo la asociatividad y las redes que permitan desarrollo social y humano. Además, también se consideró replicar la experiencia de participación y concertación hacia otros ámbitos territoriales con el propósito de reducir los niveles de pobreza. Esta propuesta fue validada en diversos talleres con representantes de las autoridades distritales, provinciales, sociedad civil, entre otros. Si bien la participación se centró más en lo técnico que en lo político (cuando esto último debe tener importancia crucial, pues es con la suma de voluntades concertadas y articuladas que se logran viabilizar e implementar políticas), se lograron instalar Mesas consultivas conformadas por estos distintos actores. Sin embargo, el funcionamiento de las Mesas fue débil con un reporte bajo de participación de estos representantes, especialmente de sociedad civil.

Aun así, se han registrado avances interesantes como el diseño de planes de participación ciudadana, la formulación de la Agenda de la Mesa de Desarrollo Humano Social Cultural de los dos distritos señalados, el perfil de un proyecto para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial de Juli, el Programa de Formación Territorial para líderes locales, entre otros avances. Sin embargo, se resalta que el logro más importante se dio a nivel de las esferas políticas nacionales gracias al accionar de Grupo Ad Hoc en la promoción del Enfoque Territorial con funcionarios de los ministerios. Estos últimos, a su vez, coordinaban con las autoridades provinciales y distritales. De este modo, se apertura un proceso clave de fortalecimiento de capacidades en las distintas entidades para la implementación del enfoque territorial rural. En otras palabras, se han mejorado los procesos de coordinación intersectorial e intergubernamental entre los distintos actores involucrados.

Esta experiencia con todas sus limitaciones –como las referidas al funcionamiento de los espacios de participación-, nos muestra una serie de lecciones sobre las potencialidades que tiene la incorporación de este enfoque territorial en las políticas de desarrollo. Entre otros elementos, cabe destacar los siguientes (Amador et al., 2008:2):

- Lo rural es concebido de distinto modo, dado que involucra a los núcleos urbanos con los que las áreas rurales pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales.
- Al considerar al territorio como un espacio construido socialmente, se toma en cuenta la interacción entre las dimensiones económicas, institucionales, socioculturales y ambientales, y se convoca a los diversos actores del territorio para generar una visión compartida del futuro común y asegurar un compromiso para su construcción.
- Este enfoque es compatible con la propuesta de “desarrollo y competitividad territorial rural” promovida por el BID, la cual reafirma la transformación productiva y la articulación a los mercados; al mismo tiempo promueve la necesidad de una transformación institucional que supone, entre otros, la descentralización efectiva, el

fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación entre diversas intervenciones en el marco de un plan de desarrollo concertado, y la conformación de alianzas entre el sector público y el privado.

- Se enfatiza la necesidad de una transformación social y cultural, lo cual supone –a su vez– “el empoderamiento de las organizaciones de la población y su participación efectiva con voz y propuestas, la revaloración de sus activos e identidades culturales, la capacidad de establecer relaciones horizontales y trabajar en equipo todos los actores involucrados” (Amador et al., 2008:2);
- Bajo esta propuesta “el territorio es considerado como una construcción social en la que las demandas de sus actores conforman un proyecto de desarrollo consensuado” (Amador et al., 2008:2).

**Fuentes:** CAN 2011: 38-44; Amador et al 2008: 2

## RECUADRO 2

### **ACTIVIDAD AGROINDUSTRIAL RURAL (PRODUCCIÓN PANELA ORGÁNICA) EN RELACIÓN AMIGABLE CON ECOSISTEMAS FORESTALES ANDINOS. DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL – MEDIO AMBIENTE. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AYABACA (PIURA)**

Este proyecto se inicia en Enero del año 2008 teniendo como antecedente la producción de panela en Piura. Lo que se buscaba era reducir los impactos de la población sobre el bosque de Cuyas a partir de la implementación de los denominados “agrobionegocios”. Para ello, el proyecto involucra a las asociaciones de productores de panela en la localidad de Ambasal (Asociación de Productores de Yantuma – Ambasal y CEDEPAS Norte). El proyecto fue ejecutado durante los años 2008 y 2009.

El enfoque del proyecto fue el de las “Redes empresariales” articulado al crecimiento de la productividad de la panela lo que permitiría que las familias generen rentabilidad económica, por lo que reducirían la presión sobre los bosques. De este modo, como resultado del proyecto, los productores logran mejorar sus ingresos económicos, pero, sobre todo, responsabilidad ambiental sobre su territorio. Esto se logró gracias a la asociación de socios de Yantuma.

Además de ello, es importante destacar el rol del gobierno local, pues promovió la participación de los productores locales dentro del Presupuesto Participativo y otros mecanismos de concertación y toma de decisiones compartidas. Asimismo, se debe señalar que con la implementación de este programa se han mejorado los caminos de acceso hacia el centro poblado de Ambasal.

Así, esta experiencia ilustra cómo el territorio resulta un escenario donde confluyen variables económicas, sociales y ambientales que no sólo permite mejorar los ingresos económicos de los productores, sino lograrlo sobre la base de un uso responsable del entorno geográfico-ambiental. Para ello, el Gobierno Local juega un rol clave a través de la promoción de mecanismos de participación y de toma de decisiones, así como el involucramiento de los distintos actores en ese proyecto.

**Fuente:** REMURPE “Compendio de experiencias innovadoras de buen gobierno municipal” Lima: REMURPE, 2011 pp. 13-15 / pp. 40-42.

**Al considerar al territorio como un espacio construido socialmente, se toma en cuenta la interacción entre las dimensiones económicas, institucionales, socioculturales y ambientales, y se convoca a los diversos actores del territorio para generar una visión compartida del futuro común y asegurar un compromiso para su construcción**

### RECUADRO 3

#### **GENERANDO EL DESARROLLO ARTICULADOR CON ACTIVIDADES QUE PROMUEVEN EL EMPLEO LOCAL. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS – CAJAMARCA**

La experiencia surge a iniciativa de la Municipalidad Distrital de Jesús y la implementación de actividades desde el área de promoción del turismo de la Gerencia de Desarrollo Económico Local. El propósito de la experiencia era articular el potencial del Cuy a través de la producción y la comercialización del recurso, junto a la promoción de su consumo en los festivales gastronómicos.

En este contexto, la municipalidad distrital oficializó el 16 de octubre como el inicio de la semana del Festival del Cuy destinada a la promoción turística del mismo. Su rol fue clave en el impulso de cadenas productivas y la confluencia de distintos actores –como productores, empresarios gastronómicos, personal de empresas de transportes, instituciones públicas y privadas- que logran articularse a esta experiencia de desarrollo local tomando en cuenta a un recurso propio y con enorme potencial.

De este modo, se logra promocionar el turismo vivencial a partir del reconocimiento de un potencial propio que, además de generar beneficios económicos, puede cohesionar identidades culturales en torno a un recurso que es parte de la tradición gastronómica de los cajamarquinos. Al igual que en el caso anterior, el soporte fundamental para lograr la viabilidad e implementación del proyecto reside en el rol del Gobierno Local y su trabajo de articulación de los diferentes actores de la cadena productiva partiendo de un insumo/recurso nativo dentro del territorio. Finalmente, es gracias al trabajo conjunto y articulado entre las instituciones públicas y privadas que se logra el éxito de un proyecto como el reseñado.

**Fuente:** REMURPE (201: 13-15, 40-42)

## **Experiencias en el ámbito urbano**

### **(Experiencias promovidas y ejecutadas por ALTERNATIVA)**

El Centro ALTERNATIVA tiene un área de trabajo denominada “Desarrollo Territorial y Medio Ambiente”, destinada al trabajo sobre la promoción de una ciudad saludable a través de la implementación de propuestas participativas de planificación y gestión ambiental en los procesos de desarrollo urbano y regional. Ello busca generar capacidades y empoderar a los pobladores con el propósito de mejorar sus condiciones de vida en una relación armónica con el medio ambiente.

El centro tiene una larga experiencia de trabajo en Lima Norte y, para esta área, cuenta con el Programa Integral del agua: Cuenca del Río Chillón.



**RECUADRO 4:****PROGRAMA INTEGRAL DEL AGUA: CUENCA DEL RÍO CHILLÓN**

El Centro ALTERNATIVA tiene un área de trabajo denominada “Desarrollo Territorial y Medio Ambiente”, destinada al trabajo sobre la promoción de una ciudad saludable a través de la implementación de propuestas participativas de planificación y gestión ambiental en los procesos de desarrollo urbano y regional. Ello busca generar capacidades y empoderar a los pobladores con el propósito de mejorar sus condiciones de vida en una relación armónica con el medio ambiente.

El centro tiene una larga experiencia de trabajo en Lima Norte y, para esta área, cuenta con el Programa Integral del agua: Cuenca del Río Chillón.

Este programa agrupa distintas experiencias e intervenciones que buscaban promover una nueva cultura del agua bajo una lógica de sostenibilidad del recurso.

**Experiencia: Red de Escuelas para el Desarrollo Sostenible de la cuenca del río Chillón<sup>4</sup>**

En mayo del año 2007 se conforma esta Red de Escuelas para el desarrollo sostenible en la cuenca del río Chillón en el marco del Movimiento de Escuelas seguras y saludables del MINEDU junto al proyecto de “Empoderamiento Social para la Gestión Participativa” ejecutada por ALTERNATIVA durante los años 2006 a 2009. Participaron 16 IIEE de los distritos de Comas, Carabaylo, Puente Piedra y, luego, el año 2008 se incorporan a la Red 4 escuelas de Yangas, Canta, Huaros y Cullhuay.

La Red buscaba contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los distintos actores educativos a través de la promoción del uso de la cuenca como espacio estratégico para una escuela sostenible que incorpore en su gestión, tanto pedagógica como institucional, acciones económicas, políticas y culturales acordes al educando y su medio ambiente. De este modo, el proyecto buscaba fortalecer capacidades en los actores educativos que permitan mejorar el entorno escolar, la salud y la calidad de vida en un contexto de interrelación apropiada con su medio ambiente. Para ello, el proyecto realizó distintos talleres a docentes y estudiantes que buscaban – también – alinear la currícula de Educación Ambiental con la experiencia práctica de los estudiantes respecto al cuidado ambiental, salud y calidad de vida.

**Gestionando participativamente la Cuenca del Río Chillón<sup>5</sup>**

Vinculado a la experiencia anterior, ALTERNATIVA desarrolló este proyecto con el propósito de reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad de la población en pobreza frente a las precarias condiciones ambientales. El proyecto trabajó sobre cinco ejes de intervención:

- i. ***El proceso participativo de planificación territorial de la cuenca***, que supone promover una lógica organizativa del territorio de la cuenca a través de la participación de los actores en la gestión ambiental.
- ii. ***Educación ambiental***, que busca construir una ciudadanía responsable con el medio ambiente entre los niños y niñas estudiantes.
- iii. ***Empoderamiento social***, que promueve la construcción de capacidades de organizaciones sociales para su participación en la gestión ambiental local bajo una lógica que ve al territorio como un espacio de desarrollo y sobre el que debe existir también un cuidado y vigilancia ambiental.
- iv. ***Proyectos estratégicos***, que buscan incidir sobre las zonas críticas de la cuenca con el fin de construir una visión compartida basada en la gestión comunal.
- v. ***Incidencia en políticas locales y regionales***, orientada a fortalecer la concertación interinstitucional para la gestión de la cuenca.

Esta breve reseña de experiencias nos revela cómo es posible trabajar sobre el territorio, no únicamente en áreas rurales sino también en zonas urbano-marginales. Es importante destacar que el componente ambiental atraviesa la lógica de intervención sobre el territorio, pero trasciende este ámbito cuando incorpora el fortalecimiento de capacidades de los actores junto a la vinculación con las autoridades locales y regionales. En otras palabras, resulta clave que las experiencias promuevan un fortalecimiento de capacidades de los actores locales, pero, además, una

<sup>4</sup> Tomado de: [http://www.alter.org.pe/portal/index.php?ver=habitat/escuelas\\_ecologicas](http://www.alter.org.pe/portal/index.php?ver=habitat/escuelas_ecologicas)

<sup>5</sup> Tomado de: <http://www.alter.org.pe/portal/imagen/Ecuencas.jpg>

coordinación con las instituciones locales y regionales que resultan fundamentales para orientar y garantizar la viabilidad de la experiencia. De este modo, el territorio es visto en su complejidad y en donde es posible realizar intervenciones que mejoren la calidad de vida y la prestación de los servicios (como el educativo), bajo una lógica que conecta lo social con lo ambiental sobre un territorio que es, sin duda, multidimensional.

La revisión de estas experiencias de desarrollo rural o urbano implementadas bajo un enfoque territorial –así como muchas otras recogidas por la literatura existente o pendientes de ser sistematizadas- permite establecer algunas tendencias recurrentes que dan cuenta del mismo. A continuación se listarán ocho elementos característicos que conforman las experiencias basadas en el enfoque territorial –en adelante ET- y se señalará brevemente en qué consiste cada una.

### **1) Las experiencias de desarrollo con ET son impulsadas para combatir la pobreza y la exclusión económica y social, bajo un enfoque de desarrollo humano.**

Se trata de intervenciones en localidades, distritos o provincias donde la pobreza ha perdurado –a pesar del contexto nacional marcado por el crecimiento macroeconómico-, la cual suele afectar en mayor medida a las poblaciones indígenas y, en particular, a las mujeres.

Hay dos rasgos de estas experiencias que deben resaltarse: la asunción del enfoque de desarrollo humano y la vocación productiva territorial. Sobre lo primero, debe señalarse que el enfoque del desarrollo humano concibe el desarrollo como un proceso orientado a la realización del potencial humano. El centro de su reflexión es la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, el objetivo clave del desarrollo es el proceso de enriquecimiento de las posibilidades humanas.

En ese tipo de experiencias hay una fuerte apuesta por el desarrollo de capacidades locales. Un ejemplo de ello lo ofrece la experiencia del programa de la CAN en Juli, en la cual se promovió la capacitación a las organizaciones de productores de quinua, de artesanías y de criadores de alpacas, apoyando –al mismo tiempo- su participación en la Mesa Económico Ambiental.

En segundo lugar, cuando se trata de proyectos promovidos desde el gobierno local, la apuesta por el desarrollo socio-económico del territorio se basa –entre otros mecanismos de promoción- en la asociatividad y las redes productivas para alcanzar la competitividad territorial.

En general, existe un fuerte compromiso del gobierno local con el desarrollo económico y social de su jurisdicción, lo cual lo lleva a apoyar las inversiones productivas para generación de puestos de trabajo, la creación o modernización de infraestructura que contribuya al desarrollo o reconversión de las regiones deprimidas, la promoción de acciones de investigación y desarrollo, y la inversión en servicios educativos y sanitarios.

### **2) En las experiencias de desarrollo con ET se procura un trabajo multisectorial y una articulación gubernamental (tanto horizontal como vertical).**

Otro elemento clave de las experiencias basadas en el ET es la implementación de diversas formas de coordinación y articulación intergubernamental e intersectorial. De acuerdo con

Silvina Corbetta (2009), el enfoque territorial reconoce las particularidades territoriales permitiendo reconocer la diversidad, con una mayor proximidad a la comunidad a través de políticas públicas que responden a las demandas de la población en un determinado territorio. Para la autora, el enfoque territorial requiere que se desechen fórmulas sectorializadas y la aplicación de políticas homogéneas ajenas al territorio y a su cultura; así, el enfoque territorial aplicado a las políticas públicas permite atender la heterogeneidad y promover la equidad ya que se basa en las particularidades del territorio. Es decir, la gestión territorial requiere de políticas públicas que superen enfoques sectoriales –basados en simplificaciones de la realidad-, y de políticas que se construyan de abajo hacia arriba, es decir, que partan de las necesidades diferenciadas de los ciudadanos ubicados en los territorios.

Sin embargo, en la práctica, se trata de procesos complejos porque involucran distintos actores y diferentes niveles de decisión. En la sistematización de la experiencia del caso de Juli, en Puno, se señala que si bien mejoraron los niveles de coordinación entre los actores públicos que participaron en el proyecto –tanto entre niveles de gobierno como entre sectores- “esta nueva práctica no se ha generalizado aún y sigue dependiendo en mucho de la voluntad de los funcionarios de los sectores destacados a las regiones y localidades” (CAN 2011: 44).

**3) Se trata de propuestas, por lo general, vinculadas a la defensa del territorio, la revalorización de su acervo cultural y sus recursos bajo un enfoque de desarrollo ambientalmente sostenible.**

El ET de desarrollo está asociado a la revalorización económica y cultural del territorio; lo cual implica la promoción de diversos elementos propios de la cultura y la generación de una economía local centrada en la puesta en valor de productos, la promoción de festivales culturales y la recuperación de bienes materiales e inmateriales asociados a la identidad del territorio.

Por otro lado, “los vínculos entre identidad cultural y desarrollo territorial se han fortalecido al reconocerse el potencial económico de los activos culturales, máxime cuando el turismo está demostrando cada vez más que puede ser una fuente de ingresos importantes para la población local y motor para el mejoramiento permanente de los servicios e infraestructura básicos” (CAN 2011:10). Este mejoramiento, a su vez, genera un efecto de atracción o arrastre de otras inversiones privadas y proyectos innovadores para la región.

Entre los activos culturales se pueden mencionar tanto la cultura viva como la herencia cultural y patrimonial del pasado; la recuperación de productos locales, la recreación de danzas y festividades que habían perdido, la generación de circuitos turístico-culturales, y el impulso al turismo ecológico y de aventura.

En algunas experiencias como la de Juli (del proyecto modelos de desarrollo rural con enfoque territorial de la CAN) se han desarrollado distintas estrategias de valoración de los activos naturales y culturales.

Se trata de propuestas técnico-económicas que buscan valorizar los productos autóctonos y/o los activos culturales de un territorio, a fin de que éstos puedan efectivamente ser integrados en los Planes de Desarrollo Concertados con enfoque territorial y traducirse en proyectos financiables. Son de diverso tipo y van desde la identificación y certificación de productos “bandera” (por ejemplo, café del Tolima) o la institucionalización de una “marca” para dar a conocer al territorio y a sus productos distintivos (...), hasta la formulación de estrategias más complejas y multidimensionales que incluyen la organización de circuitos de turismo rural sostenible que combinan la gastronomía local, el deporte de aventura, fiestas y ferias de productores o artísticas, entre otros. (CAN 2011:57).

#### **4) Las propuestas son generadas sobre la base de la participación ciudadana y gestionadas bajo un esquema de gobernanza local.**

El diseño y la implementación de experiencias de desarrollo con ET conllevan un énfasis en la participación de la sociedad civil y la construcción de una gobernanza local.

En varias de esas experiencias, un patrón común es la creación de una instancia de gestión encargada de implementar el proyecto y de instancias consultivas con participación de los distintos actores locales.

Asimismo, las experiencias nos muestran el rol clave de los gobiernos locales en la generación de condiciones para la participación y la articulación de los diferentes actores y sectores del territorio. Y esto un aspecto muy importante a tomar en cuenta para pensar la gestión descentralizada de la educación en nuestro país y el rol que los gobiernos locales, o más precisamente, los diferentes tipos de gobiernos locales, pueden cumplir en ella.

Un ejemplo de ello lo ofrece la experiencia de Juli, en Puno, donde se creó un Comité de Gestión Local presidido por la Municipalidad Provincial de Chucuito e integrado por la Municipalidad Distrital de Pomata, los programas gubernamentales FONCODES, Agro Rural, Sierra Sur, las gobernaciones de Juli y Pomata, la Agencia agraria de Juli, y representantes de la sociedad civil. También se conformaron tres Mesas de carácter consultivo: la Mesa Político Institucional, la Mesa Social Cultural y la Mesa Económico Ambiental; en ellas participaron instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. La agenda de discusión de esas instancias giró en torno al diseño y la implementación de los planes de competitividad, la generación de información para la actualización del PDC, y propuestas de normativas, programas y proyectos de desarrollo.

Si bien la participación de la sociedad civil es un rasgo característico de proyectos de desarrollo con ET, también debe tenerse en cuenta las lecciones que algunas de estas experiencias están dejando entrever. Está por ejemplo una de las conclusiones señaladas a raíz del balance de la experiencia del PROGRAMA “Modelos de desarrollo rural con Enfoque Territorial” de la CAN:

Es clave repensar estratégicamente la participación ciudadana, para no seguir incurriendo en procesos demandantes en términos de tiempo -bien escaso cuando se vive en pobreza- y recursos propios de los participantes, los que pueden conducir

a que las organizaciones de base y comunales se fatiguen de la participación (...) (CAN 2011: 44).

### **5) Las experiencias con ET requieren la creación de espacios e instrumentos para la gestión territorial.**

En la experiencia de Juli –en el proyecto de CAN-, los Planes de Desarrollo Concertado son una herramienta de gestión clave para la implementación de un desarrollo con enfoque territorial. Por otro lado, están los Comités creados para gestionar proyectos o programas impulsados desde alguna instancia de gobierno –generalmente del nivel local-. En general, esos “Comités de Gestión Territorial” se definen a partir de planes y/o proyectos con objetivos trazados, y juegan un rol fundamental como espacios de ejecución y articulación (vertical y horizontal) para la implementación de las propuestas a nivel local. En algunas experiencias –como el caso del proyecto Modelos de Desarrollo Rural con ET en Juli, Puno- estas instancias de gestión cuentan con un nivel de formalización (como el contar con manual de funciones, plan de trabajo anual y otros instrumentos de gestión). Su labor incluye tareas de seguimiento y evaluación de los avances en la implementación de la propuesta, así como la coordinación y articulación de los programas y proyectos implementados.

A diferencia del Comité de Gestión territorial, las Mesas técnicas son creadas para el cumplimiento de tareas y compromisos más específicos. Su conformación y funcionamiento dependen de las dinámicas participativas locales. Sin embargo, su papel resulta crucial para garantizar el carácter territorial de la experiencia.

La experiencia reseñada (el caso de Juli) indica que la implementación del enfoque territorial requiere la generación o construcción de instrumentos de gestión adecuados. Entre ellos, se mencionan los Mapas de potencialidades y los planes de competitividad. Los primeros se refieren a un instrumento que permite ubicar las “potencialidades” de un territorio con la finalidad de identificación de zonas productivas potenciales y el mapeo de encadenamientos productivos. La finalidad de estos instrumentos es mejorar los niveles de desarrollo humano incrementando la producción de manera sostenible. Para su elaboración es un requisito indispensable contar con información disponible y suficiente a fin de realizar esa caracterización del territorio y de sus recursos (CAN 2011: 56).

Por otro lado, dicha experiencia señala la importancia de contar con un “Plan de Desarrollo Territorial Concertado” –“cuya elaboración permite generar una visión común compartida por todos los actores locales” (CAN 2011:58). Ese plan abarca e incluye otros tres instrumentos de gestión: el “Plan de Desarrollo Institucional”, el “Plan de Desarrollo Económico y Social” y el “Plan de Manejo Ambiental” –los cuales tienen, a su vez, un conjunto de programas y planes específicos- (CAN 2011: 53-54).

### **6) Las experiencias con ET tienden a trascender los límites de la demarcación política establecida oficialmente.**

La misma definición de “territorio” conlleva a un tratamiento del espacio geográfico desde criterios distintos a los límites político-administrativos del Estado. En décadas pasadas, los enfoques de ET promovieron proyectos que tuvieron como espacios de implementación las

cuenas o los corredores económicos. Asimismo, y con creciente nivel de protagonismo, destacan las iniciativas basadas en las mancomunidades municipales.

A modo de ejemplo, y siguiendo el caso de la sistematización realizada en el marco de la CAN, se puede mencionar de esta experiencia el impulso dado a la conformación de la “Mancomunidad Municipal Gran Nación de los Lupakas”, integrada por cinco de los siete distritos de la provincia, “iniciativa que apunta a darle al territorio una configuración más adecuada a la realidad político-administrativa y un mejor equilibrio de poder entre el municipio provincial que la lidera y los municipios distritales que la integran, los que tienen menos poder porque cuentan con menos recursos económicos y menos personal” (CAN 2011: 43).

### **7) Las experiencias de desarrollo con ET promueven la cohesión social.**

Uno de los factores que son puestos de relieve en las experiencias de desarrollo con ET tiene que ver con la sensibilidad hacia problemas relacionados a la inclusión social y el “cierre de brechas”. Se trata de proyectos o experiencias que –de uno u otro modo- tienen un efecto cohesionador en las comunidades y localidades donde se desarrollan. El uso de recursos locales, el involucramiento y la participación de actores diversos, la atención puesta a las diferencias sociales, la promoción de la articulación (horizontal y vertical), la importancia dada a las iniciativas empresariales de nivel micro, y el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural del territorio, pueden hacer de esas experiencias espacios de integración social y construcción de ciudadanía.

Desde el ET, los principios del libre mercado son complementados con una serie de valores relativos a la equidad, la participación, la concertación y la democracia. El funcionamiento de ese mercado, por lo tanto, está acompañado por una institucionalidad que permite su funcionamiento bajo distintos mecanismos de redistribución alternativos. En ese contexto el rol del Estado –y el nuevo tipo de vínculo establecido con la sociedad civil- constituye un elemento clave. Por ello, como bien se ha señalado, los proyectos de desarrollo con ET asumen la perspectiva según la cual “(...) la cohesión social no es un producto espontáneo, sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos desde el Estado” (CAN 2011: 11).

### **8) Las experiencias de desarrollo con ET implican una revalorización y un fortalecimiento de la identidad cultural (en particular de las poblaciones indígenas que conforman esos territorios).**

Bajo un enfoque de ese tipo, la identidad cultural es vista como recurso clave a movilizar. El fortalecimiento de la identidad –a través de su recreación o su potenciación- “contribuye a despertar el interés de una población apática o desmotivada por movilizarse para cambiar una situación compartida en deterioro” (Francke 2011: 10). Además “una identidad cultural fortalecida aporta a la cohesión social y puede dinamizar actividades y procesos económicos que conlleven mejoras en los ingresos y calidad de vida de la colectividad. Esto, porque el sentido de pertenencia y destino compartido puede agregar y alinear las voluntades de actores muy diversos e incluso en conflicto latente, en pos de un futuro imaginado donde todos sectores de la población se ven incluidos y vislumbran mejoras en su vida” (CAN 2011: 10, 11).

## 2. EL TERRITORIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

### 2.1 El territorio desde la normatividad peruana

El marco normativo peruano referido a la naturaleza y la estructura del Estado fija algunos elementos importantes en la perspectiva de un enfoque territorial de las políticas públicas. Y, si bien no existe una efectiva rectoría orientada hacia la implementación transversal de dicho enfoque en la planificación y la ejecución de las mismas, en algunas normas sobre la descentralización política—particularmente en aquellas vinculadas al proceso de regionalización— existen referencias y lineamientos clave que resulta importante rescatar.

En primer término, debe señalarse que no existe plena homogeneidad respecto del uso del concepto “territorio” en la normatividad del Estado peruano. Por un lado, la Constitución Política del Perú, en el artículo 54, tiene una definición de “territorio” que alude al espacio físico: “comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre”.

Sin embargo, en otras normas relacionadas a la gestión ambiental y de recursos naturales el concepto de “territorio” sí recoge la dimensión social del mismo. Tal es el caso del Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, cuyo artículo 87 señala que el territorio es “el espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujo” (Glave 2012: 126).

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, señala que el territorio de la República está conformado “por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación. Es decir, el término “territorio” hace referencia a las unidades geopolíticas y administrativas en las que está organizado el Estado, desde los centros poblados hasta las regiones (Azpur 2012).

De acuerdo a la Constitución de 1993 y a la Ley de Bases de la Descentralización, serán las regiones las unidades geoeconómicas sostenibles, integradas de manera histórica, cultural, administrativa y económica. La constitución de estas regiones –vale decir, la regionalización– es un proceso por el cual se integrarán dos o más circunscripciones departamentales colindantes con la aprobación de las poblaciones involucradas a través de un referéndum. Este proceso de regionalización aún no se ha dado<sup>6</sup>. La organización y demarcación territorial que apunta a una vertebración racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del

---

<sup>6</sup> El Referéndum en el cual se consultó la creación de cinco regiones se realizó en el 2005. Las propuestas fueron rechazadas con excepción de Arequipa.

gobierno, así como la administración y provisión de servicios públicos siguen siendo materias pendientes en la descentralización (ANGR 2013)

La Ley N° 29379, que modifica la legislación en materia de regionalización, fue promulgada el año 2009 con la finalidad de promover y facilitar el proceso de conformación de regiones, y flexibilizar las condiciones para la integración regional. Sin embargo, al mismo tiempo, estableció la obligación de formular el Plan de Regionalización<sup>7</sup> y el Plan de Inversión Descentralizada, ampliando además las funciones de las Juntas de Coordinación regional como mecanismos de integración. Por ejemplo el 2011 se conformó la Junta de Coordinación Interregional (JCI) Litoral Central por los gobiernos regionales de Lima, Callao y la Municipalidad de Lima Metropolitana, siendo su objetivo implementar proyectos de impacto, así como acuerdos de articulación territorial interregional, a través del desarrollo de convenios de cooperación a favor de sus territorios. Al respecto, es importante destacar la importancia de la voluntad política para que los procesos de coordinación y articulación arriben a acuerdos que favorezcan a los ciudadanos y ciudadanas, lo cual, aunado a los aspectos técnicos propiamente dichos, no es siempre posible de obtener. Es claro, por ejemplo, que Lima Metropolitana y Callao aunque jurisdiccionalmente constituyen dos “territorios” diferentes, presentan un conjunto de dinámicas de interacción que hacen imprescindible que cualquier reforma del transporte requiera de acuerdos básicos entre ambos gobiernos regionales, lo cual, a la fecha de redacción del presente documento, no está del todo garantizado.

En julio de 2011, se promulga la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, la cual define a una mancomunidad como:

(...) el acuerdo de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.

Esta ley ha constituido el marco normativo de algunas experiencias interesantes como la Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico, integrada por las regiones de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca.<sup>8</sup>

Las mancomunidades municipales normadas mediante la ley 29029 de mayo de 2007, constituyen otro mecanismo destinado a promover la cooperación entre gobiernos locales

---

<sup>7</sup>La Ley N° 29379 dispuso que la Secretaria de Descentralización, en coordinación con CEPLAN elabore el plan nacional de descentralización y regionalización, cuya propuesta se publicó a finales del 2011, sin estar aprobada aún.

<sup>8</sup> El 4 de diciembre de 2011, los Presidentes Regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca suscriben el Acta de creación de la Mancomunidad Regional. Durante la VIII Asamblea de dicha mancomunidad realizada en la ciudad de Chachapoyas, el 20 de noviembre de 2012 se acuerda designarla como “Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico”. Posteriormente, en cumplimiento de dicho acuerdo, los gobiernos regionales integrantes de la Mancomunidad emiten las respectivas Ordenanzas Regionales para el cambio de nombre.



y, a largo plazo, la integración regional. Su objetivo es facilitar la articulación de municipalidades para la provisión de servicios, la realización de obras, la promoción del desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios (artículo 2°).

En conjunto, las JCI y las mancomunidades (tanto regionales como municipales) constituyen mecanismos de cooperación entre gobiernos descentralizados y a mediano y largo plazo deberían llevar a la integración regional. Sin embargo, la legislación no contempla instancias de coordinación entre estos mecanismos (Proyecto USAID Perú-Prodescentralización [PRODES] 2012).

Estos significativos esfuerzos de coordinación entre los gobiernos subnacionales, se desarrollan –como ya se ha señalado– en un escenario donde persiste una organización del territorio basada en una demarcación político administrativa, sustentada en los antiguos departamentos y que muestra grandes limitaciones para sostener una estrategia de desarrollo territorial integral (ANGR 2013). Otro vacío de la normatividad, que limita el desarrollo del enfoque territorial, es la falta de leyes orgánicas de los diferentes sectores del país, las cuales permitirían fortalecer el rol rector de los ministerios y aclarar el mapa de competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno, evitando superposiciones y duplicidades, a favor de una intervención más ordenada en el territorio.

Finalmente, es importante destacar la relevancia que el marco legal establecido por las leyes de mancomunidades municipales y regionales (Ley 29029 y Ley 29768, respectivamente) le otorga a los Planes de Desarrollo Concertado (regionales y locales), planteando que los propios objetivos de las mancomunidades deben tomarlos en cuenta. Como veremos en diversos momentos a lo largo del presente documento. Los PDC, herramientas de planificación y articulación territorial planteados en la Constitución Política del Perú, son, o pueden ser, uno de los elementos clave para la implementación del enfoque territorial en el marco del proceso de descentralización.

El Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú “De la Descentralización”, asigna a los gobiernos regionales y locales la responsabilidad de formular y aprobar los Planes de Desarrollo Concertado, en el marco de la responsabilidad de dichos gobiernos de promover el desarrollo, la economía y la prestación de servicios públicos, planteando la necesidad de la armonía entre las políticas y planes nacionales, regionales y locales (artículos 192° y 195°). Retomemos entonces tres ideas fuerza que se desprenden de este marco y que más adelante vincularemos con el proceso educativo.

- De acuerdo al marco normativo, los PDC constituyen la principal herramienta de planificación y articulación “territorial”, en su acepción político-administrativa.
- La formulación de los PDC requiere, por definición, la participación de la sociedad civil.
- Los PDC deben armonizar las políticas y planes de los diferentes niveles y sectores de gobierno.

A partir de lo señalado, podemos ver cómo una gestión descentralizada de la educación con enfoque territorial tendrá, necesariamente, que fortalecer su vinculación con la visión de

desarrollo territorial expresada en los respectivos PDC y, al mismo tiempo, estos deberán recoger y articular los diferentes planteamientos considerados en la planificación sectorial.

## 2.2. El territorio y la descentralización

El territorio, como ya se ha señalado, es un producto social que refiere no sólo al medio natural sino a la interacción que el hombre establece con éste. En el territorio, en la vida real de las personas y comunidades, todas y cada una de las políticas públicas convergen y se entrecruzan en su implementación y resultados. En el territorio lo temático se integra, produciendo impactos cruzados.

La descentralización, por su parte, es un proceso que surge frente a una tradición histórica centralista que promovía y focalizaba los servicios públicos y el desarrollo en la capital de nuestro país. Sin embargo, la transición hacia un Estado descentralizado no está exenta de dificultades. Supone, como lo han referido varios estudios sobre el tema (Cuenca, 2007; Iguñiz, 2008; Valdivia y Arregui, 2009; Chirinos, 2012; Muñoz, 2012; etc.), diversos problemas que coexisten en un territorio diverso y heterogéneo con particularidades económicas, políticas y sociales. Más aún, en términos de Azpur (2006), implica una nueva relación entre la población y sus autoridades, pues se crean centros de poder intermedios que buscan implementar un modelo de gobierno más cercano a los ciudadanos. Veamos entonces algunos de las relaciones entre territorio y descentralización.

En términos normativos, la Constitución Política del Perú de 1993 plantea que la descentralización:

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

Esta política permanente del Estado tiene a la Ley N° 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (2002)[LBD], como su principal norma, acompañada de las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27867- 2002) y de las Municipalidades (Ley N°27972-2003).<sup>9</sup> Asimismo, en términos de consensos políticos, la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral constituye la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.

El proceso de descentralización política iniciado el año 2002 con la Ley de Bases de la Descentralización, planteó un criterio clave para la aplicación del enfoque territorial y la

---

<sup>9</sup> En el anexo 5 consignamos una línea de tiempo con los principales hitos en el proceso de descentralización y el avance en la implementación del enfoque territorial en el Perú. La línea de tiempo presenta también los hitos al respecto, relacionados con el sector educación.

gestión de las políticas públicas: el de la subsidiariedad (artículo 14°, 14.2, inciso a)<sup>10</sup>. Éste nos indica que es el gobierno más cercano a la población el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose así la duplicidad y superposición de funciones. Lo dicho pone de relieve la necesidad de que el Estado, con la finalidad de brindar un servicio más eficiente al ciudadano, se organice a partir de aquello que el gobierno local puede hacer a favor de su población, cumpliendo los demás niveles de gobierno una labor concurrente, de corresponsabilidad y complementariedad.

Afín a este principio, la LOM señala que los gobiernos locales (GL, en adelante) son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Por su misma definición y naturaleza, los GL tienen como elementos esenciales el territorio y la población que reside en éste.

Tenemos entonces que al poner de relieve el territorio se destaca, de diversas formas, la importancia de los gobiernos locales. Más aún, implica poner en discusión el rol que estos ejercen o que pueden ejercer. Por ejemplo, las experiencias reseñadas en la sección 4, muestran cómo el gobierno local brinda a la escuela y a los escolares actividades de recreación y deporte, atención en salud, cuidado ambiental, alimentación, orientación nutricional –entre otros servicios no circunscritos a las funciones que la norma estipula en relación a la función educación-. Es aquí donde cobra sentido la centralidad de la escuela, responsabilizando a los alcaldes, a los prestadores del servicio, a los ciudadanos con la creación de condiciones de educabilidad para dar soporte a la escuela. Es así como desde arriba convergen ejes temáticos y desde abajo, desde lo local y lo comunitario, convergen demandas.

Frente a ello, quien también debe tener la responsabilidad de concretar una estrategia de desarrollo en el territorio es el gobierno regional. Las regiones deben reconocer que aunque estén organizadas sectorialmente su producto de salida debe ser territorial. Asimismo, la rectoría debe contribuir a lograr esta sinergia de la actuación del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno, a través de diferentes mecanismos e instrumentos.

En este marco, descentralizar es responsabilizar a los agentes finales de la prestación de las políticas públicas, de cómo el Estado llega a las personas, esta interacción con la población hace en el tiempo que ese servicio se adapte al ciudadano, a sus necesidades, pero asumir

---

<sup>10</sup> El artículo 14 ° define el criterio de subsidiariedad, mientras que en el artículo 4° se plantea como principio de la descentralización el hecho de que sea subsidiaria, esto es que “Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad” (artículo 4°, inciso f).

esto supone que aceptamos que las necesidades territoriales de las comunidades son distintas unas de otras y por lo tanto deben recibir respuestas diferentes de atención, tomando en cuenta que la calidad básica del servicio tiene que ser la misma para garantizar el derecho, pero que esa se va a expresar de modos distintos de acuerdo a las particularidades del territorio.

Descentralizar requiere entonces tomar en cuenta las características y demandas que provienen desde el territorio. O dicho de otro modo, el desarrollo de la descentralización requiere, necesariamente, de un enfoque territorial de servicio público orientado *al* ciudadano y *con* el ciudadano, recogiendo “de abajo hacia arriba” sus características y demandas. Veámoslo.

### 2.3. La descentralización y el enfoque territorial

La Constitución Política del Perú establece que el Estado Peruano es unitario y descentralizado y que tiene entre sus fines primordiales garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general (artículos 43° y 44°). Asimismo, la descentralización es concebida como una política permanente y obligatoria del Estado orientada al desarrollo integral del país (artículo 188°).

Para alcanzar estos fines, especialmente, en un país tan diverso como el Perú, el enfoque territorial constituye una aproximación de particular relevancia, e incluso, podríamos señalar, una condición necesaria. Para que el estado cumpla su rol de garante del cumplimiento de derechos de las ciudadanas y ciudadanos<sup>11</sup> se requiere que tome en cuenta las características específicas de los diferentes y diversos territorios (construcciones sociales) que lo conforman. Por ejemplo, en el caso del derecho a la educación, garantizar su cumplimiento en una comunidad indígena amazónica, requiere tomar en cuenta las especificidades culturales de la misma, su identidad, su lengua, su historia, la forma cómo conciben su presente, su futuro, así como el rol que la educación que demandan debe tener en todo ello. Y al mismo tiempo, se requiere tomar en cuenta que las características geográficas de su territorio pueden significar que el inicio o término de las labores escolares no deba coincidir, necesariamente, con lo que es pertinente en otros territorios. El enfoque territorial favorece entonces el reconocimiento de la diversidad y un abordaje pertinente de la misma, tomando en cuenta las características y demandas de las poblaciones (actores sociales) que configuran los territorios.

En este proceso, el DS 047-2009/PCM plantea que el avance de la descentralización conlleva a un cambio de enfoque desde una gestión sectorial hacia una gestión descentralizada con enfoque territorial:

El Desarrollo de la Gestión Descentralizada implicará considerar un cambio progresivo del enfoque de función sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano<sup>12</sup>, identificando, formulando, implementando y controlando las fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas. (DS 047-2009/PCM, capítulo II, sección 2.1, inciso j)

---

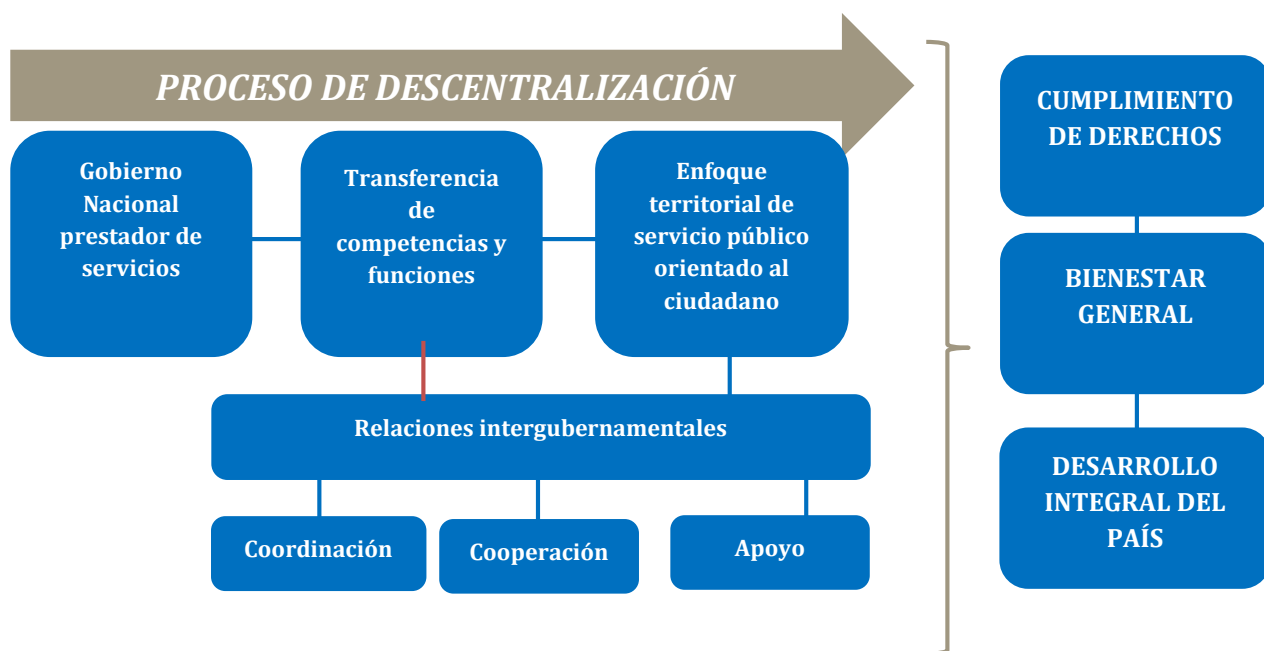
<sup>11</sup> Incluimos a las niñas, niños y adolescentes en esta categoría.

<sup>12</sup> El subrayado es nuestro

Este proceso requiere que los sectores nacionales fortalezcan su rol rector y dejen progresivamente el rol de prestadores de servicios, el mismo que debe recaer sobre los gobiernos regionales y locales. A su vez, los tres niveles de gobierno deben mantener relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades (Ley de Bases de la Descentralización, artículo 49°, numeral 49.1). Como resultado de todo ello, se espera alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos, el bienestar general y el desarrollo integral del país.

En este marco, hablar de enfoque territorial desde el D.S. 047-2009-SD-PCM<sup>13</sup>, de acuerdo a Molina (2013), supone hablar a su vez del enfoque de servicio al ciudadano que busca responder a las demandas de la población a partir de una forma diferente de desarrollo de las políticas públicas, con una lógica que va de abajo hacia arriba, que acerca al prestador del servicio más próximo a la población, al ciudadano en un determinado contexto, respondiendo a lo que las personas necesitan y preguntándose por cuál es la mejor forma de organizarse para cubrir sus demandas. Este proceso, al parecer difícil por las complejidades que tienen las comunidades reales, es una condición necesaria en el marco de la gestión descentralizada, dado que constituye en sí misma su razón de ser.

**Esquema 1: descentralización y enfoque territorial desde la gestión pública**



Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup>Después de culminar con la transferencia de competencias, proceso que se inició en el 2003, se abrió una nueva etapa a partir del Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" el cual da inicio al desarrollo de la Gestión Descentralizada. Se considera que el ejercicio de las competencias y funciones transferidas implicará, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, reformas en los roles de los tres niveles de gobierno, en sus relaciones, y arreglos institucionales para mejorar continuamente la prestación de los bienes y servicios públicos.

El enfoque territorial significa articular los recursos a favor de quien recibe el servicio, el sujeto de derechos, por lo tanto la descentralización no sólo debe quedar en el plano nacional sino también tiene que producirse en los departamentos, a favor de los gobiernos locales –que corresponden al nivel de gobierno más cercano a la población-. Las DRE y UGEL, por ejemplo, se encuentran muy lejos de las escuelas y de tener a las mismas como el centro de su quehacer, por eso para concretizar el discurso de la centralidad de la escuela hay que cambiar la lógica del servicio, haciendo que todo el sistema se organice para servir de soporte a la escuela y sus demandas, con la finalidad de que ésta brinde un servicio óptimo al estudiante, y eso es totalmente distinto a lo que ocurre ahora. Esto requiere responsabilizar, tener en claro quién hace qué a partir de las necesidades de las personas y eso significa dotar a las entidades más próximas a la población de los recursos y articulando para que ellas puedan gestionar. En este marco el accionar del binomio agente final de la prestación del servicio - ciudadano se convierte en un accionar con corresponsabilidad, produciendo en el mediano plazo que la corrupción descienda. Para trabajar este enfoque, de acuerdo con Castañeda (2012: 41) se debe partir de que:

los actores entiendan que con los avances de la descentralización en su dimensión administrativa, hoy **los Gobiernos Regionales y Locales** son responsables por el **ejercicio de las competencias y funciones sectoriales transferidas**; ello marca la necesidad de que las instancias del Gobierno Nacional cambien su enfoque de establecer e implementar las políticas nacionales y sectoriales, haciendo primar en ello lo territorial es decir atendiendo a las realidades y diversidad del nivel regional y local.

Pasar de un **enfoque sectorial a uno territorial** de servicio orientado al ciudadano significa que:

(...) primero pensamos en el territorio que tenemos y cómo impulsamos su desarrollo (política nacional, regional y local) y luego analizamos cómo generamos la sinergia sectorial para un desenvolvimiento con articulación horizontal y/o vertical (políticas sectoriales adecuadas a la realidad y diversidad territorial). Esto ayudará a generar las interdependencias intergubernamentales que permitan que las metas locales contribuyan a las regionales y estas a su vez a las nacionales (...) (Castañeda 2012: 41,42)

Es interesante notar que el Plan de Transferencia establecido en el D.S. 047-2009-SD-PCM señala que al gobierno nacional le corresponde preponderantemente un rol orientador, a los gobiernos regionales un rol articulador y a los gobiernos locales un rol de proveedor, siendo necesario que éste sea un tema que se coloque en la agenda de discusión en el país. En ese sentido, el Plan señala que el gobierno nacional tiene su mayor responsabilidad en proponer los enfoques y medios de regulación, normatividad, seguimiento, monitoreo y evaluación. El gobierno regional tiene mayor presencia en la aplicación de políticas nacionales, en la formulación de las normas regionales, en la planificación como articulador entre el nivel nacional y el local, en el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos locales, en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas regionales. En cambio, el gobierno local –por su mayor cercanía a la población- asume responsabilidades principalmente en la focalización de las políticas públicas en los territorios y población con mayores carencias, prestación de los servicios públicos, promoción de la participación ciudadana y en el recojo de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas.

Todo esto conlleva varios desafíos que el Plan Nacional de Descentralización (PCM 2012) también identifica, algunos de los cuales son:

- El desarrollo de un modelo de enfoque territorial que articula desde un enfoque territorial integral lo que antes se articulaba por criterios sectoriales.
- La aprobación de las matrices de competencias.
- El costeo del ejercicio de las funciones sectoriales transferidas.
- El fortalecimiento de capacidades y el diálogo y entendimiento político entre los tres niveles de gobierno.

Estos aspectos requieren de una reforma integral de la gestión pública, que implica pasar de una administración que se mira a sí misma a una administración enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos. La Política de Modernización de la Gestión Pública lo señala con mucha claridad, y es pertinente por ello citarla in extenso:

La razón de ser de la gestión pública es servir a los ciudadanos. Ello significa que el Estado y sus entidades deben definir sus prioridades e intervenciones a partir de las necesidades ciudadanas y en función de ello, establecer las funciones y los procesos de gestión que permitan responder más y mejor a esas necesidades con los recursos y capacidades disponibles en cada momento presente. Ello implica invertir el orden de razonamiento habitual en la gestión pública en el Perú: de un enfoque de oferta, supeditado a la racionalidad del Estado, sus organizaciones y servidores, a un enfoque de demanda, que parte de las necesidades y preferencias ciudadanas y busca agregar valor público en todas las intervenciones estatales. (PCM 2013:22)

## **2.4 Aspectos normativos y avances en la gestión que dan soporte al enfoque territorial**

### **2.4.1. Planificación**

En su marco normativo, la reforma descentralista retomó la planificación como un componente básico de la gestión pública, convirtiéndose en un mandato obligatorio para el gobierno regional y local. Esto vincula el planeamiento con espacios territoriales definidos que van más allá de los diversos procesos de planificación sectorial, aunque deben integrarlos. Asimismo, el marco jurídico relaciona el planeamiento con la gestión del presupuesto público y lo define como un proceso concertado con los principales actores sociales y económicos. Sin embargo, como ya se ha mencionado, estas normas no han sido suficientes para desarrollar un verdadero enfoque territorial desde el Estado peruano (Azpur, 2012).

Pero ¿qué conceptos subyacen al enfoque territorial en la planificación? Para Velásquez (2010) la planificación con enfoque territorial supone asumir esta como proceso pero también como escenario, involucra aunar la planificación con la participación, implica mirar el territorio, lo local y lo global, conectándose con el marco general de la gestión pública. Veamos estos aspectos de acuerdo a la propuesta de Velásquez (2010: 11 y ss):

- La planificación como proceso y escenario: desde esta concepción, la planificación es más un proceso sociopolítico que una técnica especializada. En este sentido, la

planificación es también un escenario de diálogo entre actores para la construcción de acuerdos.

- La planificación y la participación: de acuerdo a la concepción descrita, los límites entre objeto y sujeto de la planificación se difuminan, pues ya no se trata de una actividad propia de especialistas. Velásquez destaca que este proceso se realiza tanto desde “la periferia hacia el centro” como de “abajo hacia arriba”.
- La planificación y el territorio: a través de las relaciones sociales, que suponen al mismo tiempo relaciones de poder, los seres humanos construimos el territorio. En este sentido, la planificación, como proceso participativo y sociopolítico puede ser comprendida también como una oportunidad para construir territorio. Asimismo, dada la dimensión cultural del territorio, la planificación puede contribuir al desarrollo de identidades territoriales.
- La planificación y la gestión pública: el planeamiento debe traducirse en la asignación de recursos, del mismo modo que esta debe responder a los procesos de planeamiento. Junto a los procesos de monitoreo y evaluación, es fundamental que los planes de desarrollo respondan a visiones estratégicas del territorio que a su vez se articulen con la planificación generada en otros espacios y contextos.

En nuestro país, la Política de Modernización de la Gestión Pública planteada por PCM, (PCM 2013) señala que los gobiernos regionales y locales conducen el proceso participativo de planificación de desarrollo en su ámbito territorial. Los planes de desarrollo concertado deben retomar las prioridades de la población - son un instrumento principal de participación de la ciudadanía en la planificación del desarrollo - e identificar las potencialidades de desarrollo, articulando verticalmente los objetivos de desarrollo territorial entre los distintos niveles de Estado (nacional - regional - local) y horizontalmente los distintos planes estratégicos institucionales en el territorio.

La Política de Modernización también señala que el Estado se encuentra en la obligación de atender las demandas ciudadanas recogiendo información respecto a sus necesidades, escuchando a la población a través de los canales adecuados, así como informándola acerca de las opciones posibles de política, promoviendo el debate técnico y político entre los distintos actores involucrados en el proceso de elaboración de la política (grupos representativos de la sociedad que tenga un legítimo interés, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, etc.). Este debate permitirá evaluar si las políticas públicas responden genuinamente al interés público y por ende, aumentan el bienestar de la sociedad; o si sólo responden a los intereses particulares de un grupo o segmento de la sociedad.

En un estado unitario y descentralizado debe existir coherencia entre lo plasmado en los planes gubernamentales, sectoriales, y los planes de desarrollo concertado regional y local, así como los planes estratégicos y operativos de todas y cada una de las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno, implicando la necesidad de observar el enfoque territorial también en la planificación, lo cual supone un proceso participativo aplicado a un territorio socialmente construido, de amplia interrelación y consenso entre actores sociales así como institucionales públicos y privados, que se identifican con el espacio geográfico donde viven y operan para resolver problemas comunes y solucionarlos de acuerdo a intereses y prioridades compartidas (Treminio 2010:42).



En el espacio local, las autoridades locales constituyen un puente vital entre los gobiernos nacionales, las comunidades y los ciudadanos y tienen un rol crucial en definir las prioridades, ejecutar planes, monitorear resultados e involucrar a los actores de la localidad (ONU 2013). En este sentido, se deberán integrar estrategias y políticas elaboradas desde marcos nacionales que velan por el conjunto de los territorios, con las estrategias y políticas emanadas de escalas regionales - locales, que enfrentan contextos y procesos específicos y diferenciados. Concebirá las políticas nacionales de desarrollo regional como nodos estratégicos que permitan articular las iniciativas emanadas tanto de escalas subnacionales como nacional (REDEPLAN 2013).

En sentido más político, el enfoque territorial implica asumir los principios de subsidiariedad, gestión articulada, descentralizada y participativa. Es asumir un escenario distinto donde se descentralizan no sólo funciones, competencias o recursos si no sobre todo capacidad de decisión. Reconocer a los presidentes regionales y alcaldes como gobernantes y respaldar sus decisiones dialogadas en condiciones de equilibrio de poder respetando sus competencias, es el ideal.

Entender la rectoría es otro punto clave. El escaso desarrollo del concepto y la propuesta sobre la rectoría funcional de la política que corresponde al nivel nacional nos lleva a plantear la necesidad de establecer sus límites en relación con la rectoría en el territorio, que supera lo estrictamente funcional y que corresponde a la autoridad regional o local.

Exige también desarrollar un esfuerzo de articulación intergubernamental e intersectorial. En este sentido, como veremos en la siguiente sección, el MEF viene trabajando la articulación territorial de los programas presupuestales, tanto a nivel de normativa (Directiva N° 001-2013-EF/50.01; RD 007-2014-EF50.01) como a través de algunos pilotos de articulación en las temáticas de primera infancia (Huánuco), competitividad (San Martín) y gestión de riesgos (Ica). Estas iniciativas que se vienen dando en el tema de planificación en regiones y localidades, son una muestra de algunos avances significativos en el tema en nuestro país. Por ejemplo, por normativa y/o iniciativa regional, la mayoría de regiones cuenta con los documentos de planificación regional a largo, mediano y corto plazo, algunas han establecido su alineamiento con las políticas nacionales y entre sus propios instrumentos.

A nivel de política también se pueden mencionar algunos aspectos que contribuyen a desarrollar una planificación articulada en el territorio, tal es el caso de:

- La aprobación de la Política de Modernización de la Gestión Pública (PCM 2013) y su plan de implementación, que abre una ventana de oportunidad que debe potenciarse.
- El lanzamiento del Plan Nacional de Descentralización.
- Los esfuerzos para que la participación en la gestión pública sea más consistente y organizada en el nivel institucional y social.
- En el sector educación, la activación de espacios y mecanismos de articulación intergubernamental ofrece un escenario político que debe nutrirse con propuestas técnicas.

Los marcos normativos y conceptuales presentan limitaciones cuando se intenta responder a las demandas de la población a través de los PpR en escenarios tan diversos. Los PpR solo se diseñan desde el nivel nacional atendiendo a la rectoría aunque la implementación corre a cargo de los gobiernos regionales, existiendo la continuidad del modelo centralista para financiar a los gobiernos subnacionales, basado en una transferencia discrecional que impide una predictibilidad en la asignación presupuestal. Se requiere una Descentralización Fiscal para el financiamiento territorial, que genere incentivos y sana competencia.

Sin embargo, pese a estos avances aún se mantienen nudos por resolver. Uno de ellos es la falta de alineamiento entre las políticas públicas nacionales y sectoriales con las territoriales, así como de los PDC, PEI y POI, lo cual evidencia que se requiere un sistema de planificación que enlace la mirada estratégica, programática y operativa, tanto a nivel nacional, regional y local, para asegurar un enfoque territorial.

Durante la finalización de la elaboración del presente Marco de Referencia, se ha aprobado la Directiva N° 001-2014-CEPLAN “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico –Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”; a través de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26 -2014-CEPLAN/PCD, publicada en el diario El Peruano el 4 de abril de 2014 (CEPLAN 2014). Esta Directiva constituye un importante avance en los esfuerzos de articulación de la planificación territorial y sectorial. En el artículo 20° se plantean tres niveles de objetivos estratégicos

- Nivel 1: referido a los objetivos nacionales y a los objetivos nacionales específicos definidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Nivel 2: referido a los objetivos estratégicos sectoriales (de alcance nacional) y territoriales (de alcance regional, provincial o distrital).
- Nivel 3: referido a los objetivos estratégicos institucionales. Estos objetivos deben articularse a los objetivos estratégicos sectoriales o territoriales, según corresponda.

En este marco, la Directiva plantea que los planes estratégicos deben articularse a través de sus objetivos estratégicos y sus correspondientes indicadores y metas (artículo 21°). En cuanto a los aspectos presupuestales, la propuesta de Directiva plantea que en la fase institucional de planeamiento “las acciones estratégicas institucionales se desagregan en actividades y se vinculan con el Sistema de Presupuesto Público a través de la estructura programática” (artículo 35°). Asimismo, los objetivos estratégicos que correspondan con los Programas Presupuestales, utilizarán los indicadores de estos (artículo 22°).

No obstante, como hemos señalado anteriormente al hacer referencia a los planteamientos de Velásquez (2012), desde el enfoque territorial la planificación puede ser concebida como un proceso socio político y, en consecuencia, requiere necesariamente de la participación de los actores del territorio, planteando sus demandas en un proceso que va de “la periferia hacia el centro” y de “abajo hacia arriba”.

En este sentido, a pesar del importante avance que representa la Directiva, no quedan claros los siguientes aspectos:

- Cómo han de realizarse los procesos de diálogo y concertación con los actores del territorio
- Cómo el planeamiento ha de recoger estos procesos “de abajo hacia arriba”.
- Cómo los instrumentos de planeamiento nacionales, sectoriales y territoriales que reconoce la Directiva se articularán con instrumentos como, en el caso de educación, los Proyectos Educativos Locales, Proyectos Educativos Regionales y, claro está, el Proyecto Educativo Nacional (la misma observación es válida para los instrumentos de planificación promovidos desde otros sectores, como los Planes Concertados de Salud, entre otros).

Consideramos que estos aspectos debieran ser precisados en normativas o instrumentos complementarios a por CEPLAN, como las Guías Metodológicas previstas en la Disposición Séptima de la Directiva. De esta manera, los PDC que de acuerdo a la Directiva los Gobiernos Regionales deben culminar el 2015 y los Gobiernos Locales el 2016 podrán recoger realmente. Finalmente, para que la Directiva pueda realmente implementarse y conseguir sus objetivos, hace falta continuar el proceso de fortalecimiento institucional y político del CEPLAN.

#### 2.4.2 Articulación intergubernamental

La propuesta del Plan Nacional de Descentralización (PCM 2012) reconoce las dificultades que existen actualmente para la articulación intergubernamental, como lo evidencia el hecho de que, luego de la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización los Consejos de Coordinación Intergubernamental (CCI) planteados en la LOPE no hayan podido institucionalizarse. Se reconocen además los problemas de coordinación y las dificultades asociadas al predominio de una visión sectorial del desarrollo en lugar de una mirada territorial:

Son pocos los presidentes regionales que coordinan de manera permanente e institucionalizada con los gobiernos locales de su jurisdicción, y sucede de modo similar entre cada alcalde provincial y sus alcaldes distritales. Asimismo, son débiles las coordinaciones y funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, lo que lleva a que la mirada y la gestión de los gobiernos regionales se centre casi exclusivamente en ejecutar proyectos de ámbito departamental, sin articularlos a espacios mayores de cuenca, de corredores económicos, ejes viales y afinidades sociales y culturales que sobrepasan los límites de su jurisdicción. A ello, habría que agregar que aún predomina la desarticulación en la gestión y una visión sectorial del desarrollo, expresada en el hecho de que poco se hace para articular con enfoque territorial la gestión del desarrollo de los tres niveles de gobierno en cada ámbito departamental, provincial o local. Ello sigue dispersando la inversión de recursos y limita los resultados e impacto de la inversión pública y la promoción del desarrollo. (PCM 2012: 15)

Ante ello, la propuesta señala como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la articulación y conducción intergubernamental del proceso de descentralización. Se afirma el rol rector del gobierno nacional en el marco del sistema de autonomías relativas e interdependientes entre niveles de gobierno que define el carácter unitario y descentralizado del Estado peruano. Asimismo, se propone mejorar y racionalizar los mecanismos y espacios normados de participación ciudadana que aporte al fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia.

Para ello, el mencionado Plan señala que se requiere crear espacios eficaces de diálogo, consenso y evaluación de la política general de descentralización entre los tres niveles de gobierno y revitalizar las Comisiones Intergubernamentales sectoriales a través de las cuales el Gobierno Nacional cumpla su rol rector en las políticas nacionales y sectoriales y los gobiernos subnacionales también. Se trata, sin duda, de una tarea de largo aliento en la que en los últimos años se han venido dando diferentes avances.

En los siguientes recuadros, presentaremos brevemente cuatro experiencias iniciales de articulación intergubernamental, como es el caso del FONIE, la propuesta de articulación territorial de los programas presupuestales propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas; así como el Programa Integral Nutricional y las sucesivas experiencias de coordinación entre el MINEDU, MINSa, MINAM y MIDIS.

**RECUADRO 5**

**FONDO PARA LA INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ZONAS RURALES (FONIE)**

El FONIE forma parte de la estrategia de desarrollo “Crecer para Incluir” y fue creado en la Ley N° 29951- Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2013. La idea básica de esta propuesta es cerrar las brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos, a través del financiamiento de intervenciones multisectoriales (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, PROINVERSIÓN), coordinadas con los gobiernos regionales y locales y que a su vez, están destinadas a los distritos de zonas rurales con las mayores necesidades en nuestro país. El siguiente esquema presenta sucintamente el objetivo y los sectores y servicios involucrados en el FONIE:



Gráfico tomado de: <http://www.fitel.gob.pe/fonie/pg/que-fonie.php>

La Ley N° 29951 en su artículo 23° señala que la finalidad del FONIE es: “financiar la elaboración de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública, y/o mantenimiento a cargo de las entidades del Gobierno Nacional y/o personas jurídicas privadas, para la ejecución de la infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, en los distritos que se encuentran en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de inclusión conforme a lo determinado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera, y en las zonas de influencia de estos, con el objeto de cerrar brechas, de cobertura y calidad, de los servicios básicos seleccionados, generando un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales”. De acuerdo a los criterios establecidos en esta Ley, el

Reglamento del FONIE, aprobado mediante D.S. 004-2013-MIDIS ,priorizó 570 distritos a nivel nacional (cuya población se estima en 4.9 millones de habitantes)

Si bien, en sentido estricto, no se trata de una propuesta diseñada desde un enfoque territorial, sí podemos encontrar elementos sugerentes en la propuesta de articulación de diferentes servicios, en tanto se reconoce que de esta manera, se potencia el impacto sobre el territorio y sus habitantes. Al respecto, el Reglamento del FONIE señala: “(...) en relación con las políticas orientadas a la reducción de la pobreza, la evidencia ha demostrado que las falencias de la gerencia social, reflejadas en la falta de planificación, concertación y coordinación en el planeamiento y ejecución de las intervenciones, constituyen el principal obstáculo para mejorar el bienestar de los ciudadanos más pobres, a pesar de la mayor disponibilidad de recursos, pues se desaprovecha la economía de escala, y las posibles sinergias entre las intervenciones, debido a que cada sector las ejecuta de manera independiente y aislada” (el subrayado es nuestro)

Fuentes: Ley N° 29951- Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2013, D.S. 004-2013-MIDIS, <http://www.fitel.gob.pe/fonie/pg/que-fonie.php>

**RECUADRO 6  
ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES (PP)**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), viene promoviendo la articulación territorial de los Programas Presupuestales. Según la RD 007-2014 – EF/50.01 y según la Directiva N° 001-2013-EF/50.01, en su artículo 10°, la articulación territorial es definida como:

(...) la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en las distintas fases del proceso presupuestario asociados a un PP. Los PP, como unidad de programación de los recursos públicos, reflejan una articulación vertical al incluir a los distintos niveles de gobierno, según sus competencias, como responsables directos de la provisión de productos o de la ejecución de actividades dentro de un producto de un PP. Se da a través del trabajo coordinado de un conjunto de actores, tanto del nivel nacional (pliego responsable del PP), como de los niveles regional y local. (MEF 2014: 9)

El MEF ha impulsado pilotos de articulación en Huánuco (primera infancia), San Martín (competitividad) e Ica (gestión de riesgos). Estos han permitido generar lecciones aprendidas y plantear su escalamiento. A manera de ejemplo, podemos señalar cómo, en el caso del piloto realizado en Huánuco sobre primera infancia, uno de las problemáticas que se identificó en el piloto fue que no existía un padrón multisectorial único de niños de 0 a 8, lo que como queda claro, obstaculizaba la articulación. De allí que una de las primeras acciones fue la elaboración y oficialización de dicho padrón, a cargo de la municipalidad provincial. Esta lección aprendida ha sido escalada y forma parte en la actualidad del Plan de Incentivos Municipales (Torres 2014)

Este énfasis en la articulación de los programas presupuestales propuesto por el MEF, planteada explícitamente como articulación territorial basada en las competencias de los diferentes niveles de gobierno, constituye sin duda un importante avance en la implementación del enfoque territorial en nuestro país. Aun así, de acuerdo a las normativas vigentes, el gobierno nacional es el único que tiene la iniciativa para la formulación de PP. El siguiente esquema (Mesinas y Torres 2013) resume los diferentes roles en el diseño e implementación de los PP.

Actores en el diseño e implementación de los PP

Fase	Etapa	Gobierno Nacional			GR	GL
		Comisión	Equipo Técnico	Coordinador Territorial	Equipo – Coordinador Regional	Coordinador Local
Programación	Diagnóstico		X	X	Información	Información
	Contenidos		X	X	Valida	Valida
	Matriz Lógica	X	X	X		
	Prog. Física y Financiera		X	X	Programan	Programan
	Evaluación y Seguimiento	X	X	X	X	X
Formulación		X	X	X	X	X
Ejecución		X	X	X	X	X
Evaluación			X	X	X	X

Tomado de: Mesinas y Torres (2013)

Un aspecto que las orientaciones del MEF pueden desarrollar más es el referido al papel de los Planes de Desarrollo Concertado. Por ejemplo, la “Guía de programación y formulación presupuestaria de programas presupuestales con articulación territorial, con una perspectiva de programación multianual, para los gobiernos regionales” menciona de manera explícita solo una sola vez, tangencialmente, a los Planes de Desarrollo Concertado (MEF 2014: 44).

En este sentido, es claro que avanzar en el proceso de descentralización requiere también avanzar en su dimensión presupuestal.

Fuentes: Directiva N° 001-2013-EF/50.01, Torres (2014), Mesinas y Torres (2013)

## RECUADRO 7

### EXPERIENCIA DEL PROGRAMA INTEGRAL NUTRICIONAL

El Programa Integral Nutricional – PIN fue un programa preventivo promocional dirigido según el ciclo de vida a niños menores de tres años, madres gestantes, lactantes y personas en extrema pobreza con dificultades nutricionales que estuvo a cargo del MIMDES. En el 2007 se inicia su proceso de descentralización (RSD N° 015-2007-PCM/SD) a municipalidades provinciales, programándose la transferencia de recursos presupuestales, acervo documentario, personal y bienes (RSD N° 038-2007-PCM/SD y RSD N° 022-2009-PCM/SD). Con esta descentralización se buscaba una mayor articulación con los procesos de desarrollo local y regional, creando condiciones para:

- Atender a la población según sus características particulares.
- Un efectivo control de la gestión por parte de la población, optimizando los mecanismos de participación.
- Movilizar recursos locales para cumplir con los objetivos de los programas y servicios que se brindan.
- Articular la asistencia alimentaria con las estrategias regionales de seguridad alimentaria y el plan de desarrollo concertado local.
- La integración y articulación con otros programas y servicios que se brinda en la localidad y región.

Con el objetivo de definir las condiciones y mecanismos de transferencia se crearon comisiones intergubernamentales (RSD N° 066-2008-PCM/SD), conformadas por el MIMDES, el AMPE, REMURPE, la ANGR, el MEF y la Secretaría de Descentralización, quienes diseñaron y plasmaron las funciones de los tres niveles de gobierno para la gestión de este programa, construyéndose una matriz, que describía las fases y procesos de la gestión del PIN y las funciones compartidas entre los tres niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar una gestión efectiva del programa. Información extraída de cartillas y materiales de difusión del MIMDES)

A través del Decreto Supremo N° 010-2011-MIMDES se declaró concluido el proceso de transferencia del Programa Integral de Nutrición – PIN a 56 gobiernos locales provinciales, y se dispuso la transferencia de las partidas presupuestales correspondientes. Sin embargo, como señala el balance realizado por PRODES (2011: 45) esta decisión fue recibida con preocupación por diversos actores: los prestadores del servicio y las asociaciones de municipalidades como la REMURPE, quienes temían por la continuidad y el mantenimiento de la calidad de los programas. Posteriormente, con el cambio de gobierno, este programa nutricional fue desactivado.

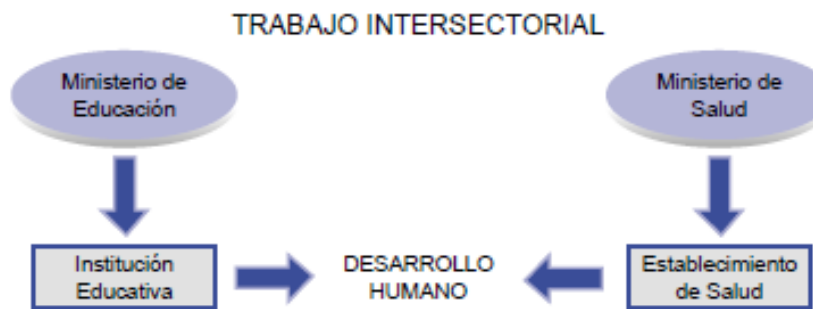
En términos de descentralización, la experiencia del PIN es sumamente importante pues logró diseñar la matriz con fases y procesos de gestión para la gestión del programa, identificando los roles de los diferentes niveles de gobierno. Como veremos más adelante, el sector educación se encuentra en proceso de diseño de una matriz como la elaborada por el PIN, a partir de la identificación de cuatro procesos claves de la gestión descentralizada.

## RECUADRO 8

### ESCUELAS PROMOTORAS DE LA SALUD-ESCUELAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE- APRENDE SALUDABLE

En el año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se firmó un Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el MINSA y el MINEDU denominada “Escuelas Promotoras de Salud”, en el contexto de la descentralización y la reforma del Estado. Con esta iniciativa, se buscaba mejorar la calidad de vida de los estudiantes a través de la promoción del aula escolar como espacio clave para una cultura de la salud. De este modo, se implementa un modelo de trabajo intersectorial donde: *“se expresa la voluntad y el acuerdo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida del educando en su entorno familiar y comunitario, mediante la promoción de la salud y el óptimo desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, sociales y emocionales, ampliando la cobertura de atención en educación y salud en zonas rurales dispersas y urbano marginales de alta vulnerabilidad, fomentando el uso del espacio escolar como lugar estratégico para promover una cultura de salud.”* (Guía de Gestión de la Estrategia de Escuelas Promotoras de salud” Ministerio de Salud, 2006:16)

Así, resulta interesante cómo ambos ministerios trabajan de forma intersectorial con el propósito de brindar un servicio conjunto de atención en salud desde los espacios educativos en el marco de los acuerdos internacionales (Foros de Jomtiem, Dakar, normativa peruana, entre otras) que señalan la importancia de la formación integral del educando. De esta manera, tal como lo expresa el siguiente gráfico, la labor de los sectores de salud y educación confluye en el desarrollo humano, con el objetivo de acortar las brechas de desigualdad y proveer servicios de calidad.



Fuente: MINSA (2006: 17)

En concreto, la promoción de la salud coloca al niño y sus necesidades como prioridad para la protección de sus derechos y la atención física, educativa, emocional y social; en suma, integral. Así, dentro de las IIEE se promueven acciones como el kiosco escolar, el botiquín escolar, consejería psicológica, entre otras, que contribuyen a consolidar entornos saludables dentro de la escuela y que se vinculan a las implementadas por los servicios de salud cercanos a las IIEE. Para garantizar este trabajo conjunto, los Consejos Educativos Institucionales (CEI) tienen un rol protagónico, pues son ellos el nexo para la programación, ejecución y evaluación de las acciones que se llevarán a cabo en alianza con los centros de salud. De este modo, se irá trabajando de manera intersectorial entre el MINEDU y el MINSA (MINSA 2006).

El año 2009 durante el segundo gobierno de Alan García –esta vez entre los sectores del MINEDU, MINSA y MINAM – se construye la matriz de indicadores de evaluación para el Desarrollo Sostenible en las IIEE. La matriz está conformada por cinco componentes: Gestión Institucional, Gestión pedagógica, Educación en Salud Ambiental, y Educación en Gestión del Riesgo. Para cada uno de estos componentes se han definido variables, indicadores y una escala de avance con el propósito de monitorear y nivel de logro que van alcanzando las IIE en este proceso<sup>14</sup>.

COMPONENTES	VARIABLES	INDICADORES DE LOGROS	FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PORCENTAJE DE AVANCE Y NIVELES DE LOGRO				PUNTAJE PARCIAL	PUNTAJE DE COMPONENTES
				EN INICIO: La IE ha empezado implementar las acciones previstas, pero muestra dificultades para el desarrollo de las mismas: 1 PUNTO (00-40%)	EN PROCESO: La IE está en camino de lograr las acciones previstas, pero requiere de acompañamiento más cercano: 2 PUNTOS (41-70%)	LOGRO PREVISTO: La IE ha cumplido satisfactoriamente las acciones previstas, a nivel de la propia IE: 3 PUNTOS (71-90%)	LOGRO DESTACADO: La IE ha cumplido satisfactoriamente las acciones previstas, en alianza con su comunidad local: 4 PUNTOS (91-100%)		
GESTIÓN INSTITUCIONAL	Incorporación de la Educación Ambiental (EA, salud ambiental, gestión del riesgo, gestión ambiental) en el Proyecto Educativo Institucional (PEI)	% de participación de actores de la comunidad educativa en la elaboración del diagnóstico ambiental	Documento diagnóstico ambiental					0	0
	Incorporación de la EA en el Plan Anual de Trabajo (PAT)	% de cumplimiento de acciones de EA incorporadas en el Plan Anual de Trabajo (PAT)	Documento PAT, Informe Comité Ambiental					0	
	Constitución y funcionamiento de instituciones ambientales en la IE	% de cumplimiento del Plan de Trabajo del Comité Ambiental, de la CSA, y de la CGR	Resolución o Acta de Constitución, Plan de Trabajo, Informe					0	
	Manejo de conflictos ambientales	% de avance en la implementación de acciones para el manejo y resolución de conflictos ambientales en la IE	Plan de trabajo del Comité de Tutoría, Registro de incidencias					0	
GESTIÓN PEDAGÓGICA	Incorporación de la EA en el Proyecto Curricular Institucional (PCI)	% de avance en el desarrollo EA como tema transversal	Documento PCI, Unidades didácticas y sesiones de aprendizaje, Visita al aula					0	0
	Desarrollo del Proyecto Educativo Ambiental (PEA)	% de avance en el desarrollo del PEA	Documento PEA					0	
	Capacitación de la comunidad educativa en temas de salud ambiental, gestión del riesgo y gestión ambiental	% de avance en el desarrollo de las acciones de capacitación de docentes.	Informe Consejo Académico.					0	
	Elaboración de materiales educativos sobre salud ambiental, gestión del riesgo y gestión ambiental (boletines, revistas, audiovisuales)	% de avance en la elaboración de materiales educativos para los temas prioritarios predados	Materiales educativos					0	

Fuente: Matriz de Logros Ambientales 2009 (MINEDU – MINSA – MINAM)

Lo interesante de esta propuesta es que trabaja sobre aspectos institucionales, curriculares y aquellos vinculados directamente a tópicos ambientales. De este modo, se enfatiza sobre los aspectos formativos del estudiante desde una mirada integral o de desarrollo humano, como bien se señalaba en la estrategia iniciada en el gobierno de Toledo.

<sup>14</sup> Instructivo para la aplicación de la Matriz de indicadores de evaluación en Instituciones Educativas para el desarrollo sostenible – MINEDU-MINSAM-MINAM, Versión 2010

Por su parte, el actual gobierno, desde enero del 2013, viene implementando –a través del MINEDU, MINSA y MIDIS – la iniciativa intersectorial “Aprende Saludable” con el propósito de generar oportunidades de desarrollo en competencias y capacidades en los estudiantes. La rectoría está a cargo del MINEDU, a través de la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas y también participan los Gobiernos Regionales, las gerencias de Desarrollo Social y las Direcciones de Educación y Salud<sup>15</sup>. La estrategia espera mejorar el estado de nutrición y salud de 2’700,000 niños que asisten a las escuelas focalizadas por el programa QaliWarma, además de la promoción de prácticas saludables dentro de las mismas.<sup>16</sup>

Para el año 2014, la actual gestión garantiza la continuidad de la iniciativa a través de las “Normas y Orientaciones para el desarrollo del año 2014 en la Educación Básica”. En este documento oficial, se señala, en específico, los roles y atribuciones de las instancias dentro de la estrategia intersectorial. Así, se conforman los Comités de Alimentación Escolar (CAE), cuyos integrantes son parte de la comunidad educativa y miembros del CONEI. Ellos tienen a su cargo la labor de gestionar, ejecutar y monitorear el programa dentro de la IE. Por su parte, cada IE recibe al personal de salud para la evaluación correspondiente a los estudiantes, además de la promoción de conductas y ambientes saludables. Todo ello debe estar en el marco del Plan de Salud Escolar (PSE) que la Gerencia de Desarrollo Social de cada región – en coordinación con la DRE y DIRESA – define en cada IE. Posteriormente, se realiza la implementación del PSE, por lo que las IE deben fomentar y diseñar espacios apropiados para la realización de actividades de aprendizaje vinculadas al cuidado del cuerpo y la salud.

Como se ha señalado, las experiencias reseñadas muestran avances en la articulación intergubernamental, a la que la reciente emisión de la “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico –Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico” debe contribuir. No obstante, a pesar de estos avances es necesario continuar el desarrollo de propuesta metodológica para la articulación intergubernamental e intersectorial. La no delimitación clara de funciones y competencias fomenta superposición y contradicciones en las relaciones intergubernamentales, generando duplicidad en el gasto. Esto denota que no se utiliza el planeamiento como herramienta efectiva de gestión. Asimismo, los órganos de control y supervisión inciden en el procedimentalismo y mejora de planes y presupuestos de forma separada y desarticulada.

### 2.4.3 Participación

La Carta Democrática Interamericana destaca en su artículo 6° que el ejercicio del derecho a la participación es una condición necesaria para la democracia:

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Asimismo, la participación es uno de los principios de la Convención de los Derechos del Niño, la cual reconoce el derecho de toda niña y niño a formarse un juicio y expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten (artículos 12° y 13°) así como a asociarse libremente (artículo 15°).

---

<sup>15</sup> Tomado de: <http://www.educacionenred.com/Noticia/?portada=40592>

<sup>16</sup> Tomado de: [http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/encarte\\_logros\\_2013.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/encarte_logros_2013.pdf)



En este contexto, el marco normativo nacional<sup>17</sup> garantiza la legítima intervención de los ciudadanos en la gestión pública con el propósito de establecer prioridades, determinar acciones y/o generar mecanismos de rendición de cuentas. Sus leyes dan cuenta de que son ya casi dos décadas que se viene apostando por la participación ciudadana en el país, marcando hitos en la forma de relación del estado con sus ciudadanos, experimentándose avances en lo que toca al establecimiento de espacios y mecanismos de participación. Sin embargo, aún subsisten vacíos, contradicciones, debilidades que la normatividad no ha podido solucionar o que también ha generado. A continuación se expone algunos de esos problemas subsistentes.

- La Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300) establece vallas sumamente altas para ejercer derechos como la rendición de cuentas e iniciativa en la formación de ordenanzas, lo que en la práctica imposibilita su ejercicio. A excepción de la revocatoria los demás derechos no se implementan necesitándose plantear una reforma a esta ley.
- Las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades no han reglamentado de manera adecuada los mecanismos de participación y control.
- No existen mecanismos adecuados para sancionar el incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El gran problema de esta ley es que no cuenta con mecanismos efectivos que garanticen su cumplimiento, no sólo respecto a la entrega de la información, también respecto a la información que debe publicarse en las páginas webs de los GR o GL.
- No se establece la obligatoriedad de realizar audiencias públicas de rendición de cuentas, La LOGR y la LOM no dan mayor detalle en el tema de la rendición de cuentas de las autoridades, por lo que estas leyes deberían reformarse a fin de garantizar y posibilitar el ejercicio de este derecho..
- De otro lado, la vigilancia ciudadana en muchos casos se ha planteado como una confrontación ocasionando que los alcaldes no perciban sus beneficios, ya que no se han difundido muchas experiencias exitosas de monitoreo. La vigilancia ciudadana hay que tratar de plantearla en términos de un monitoreo participativo que pueda generar efectos positivos para mejorar una gestión municipal.
- La Ley de Presupuesto Participativo no contempla la diversidad de municipalidades que existe. No se puede legislar de manera uniforme para municipalidades provinciales y distritales, rurales y urbanas sin contemplar que son realidades distintas.
- Asimismo, no se han regulado de manera adecuada los CCR y CCL. Deberían reformularse aspectos como el porcentaje de miembros de la sociedad civil, el número de reuniones ordinarias, sus funciones en el marco del plan de desarrollo concertado.
- Hay una cultura y práctica débil de gestión participativa de parte de las autoridades, se manipulan espacios de participación y concertación como los CCR o los CCL.
- No se cuenta con la garantía de condiciones para que los espacios de participación funcionen en el país, no contando con el presupuesto necesario para su funcionamiento.

---

<sup>17</sup>Principalmente: Ley 26300 - Ley de Participación y Control Ciudadanos, Ley de Bases de la Descentralización Ley Orgánica de Municipalidades Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley General de Educación, Código de los Niños y Adolescentes.

- Hay ausencia del tema de desarrollo de capacidades para la participación. Por ejemplo, en muchos casos, los funcionarios de los gobiernos subnacionales no están adecuadamente informados sobre los distintos mecanismos de participación que existen y por el otro lado, la ciudadanía en general desconoce y está poco motivada para comprometerse con la participación, lo cual repercute de manera directa en los bajos índices de participación ciudadana en el país y en la construcción de ciudadanía. Pero adicionalmente existen otros temas que son importantes dar a conocer para una efectiva participación: planificación, presupuesto, inversión pública, presupuesto participativo, entre otros.
- No se ha determinado desde la norma el carácter de los acuerdos asumidos en los espacios participativos, muchos de ellos reclaman el carácter vinculante de los acuerdos, a fin de que estos sean implementados sin dejarlo a discrecionalidad de quienes gobiernan.
- La normativa tampoco contempla que pasa con las autoridades que no fomentan ni convocan a los espacios de participación, la relación que pueden establecer los ciudadanos con el estado queda en potestad de las decisiones del gobierno de turno.
- No se determina en la norma los mecanismos o formas de vinculación de los espacios de participación territoriales (CCR/CCL) con los espacios de participación sectorial (COPARE por ejemplo).
- Son pocos los estudios disponibles sobre el funcionamiento de los espacios de participación en el país y, de manera particular, respecto al funcionamiento de los espacios de participación del sector educación. Es necesario generar mayor conocimiento sobre ello.
- Existe una falta de la institucionalización en el territorio de la participación, y del establecimiento de reglas de juego más claras desde la norma para compartir el poder. ¿Con quiénes? ¿Independencia y decisiones vinculantes? ¿Sistema de obligatoriedad o de contrapesos e incentivos?

Un aspecto insuficientemente desarrollado es el referido a la participación real, efectiva y protagónica de las niñas, niños y adolescentes, tal como lo plantea la Convención de los Derechos del Niño. En este sentido, es necesario enfatizar que el ejercicio del derecho a la participación tiene una dimensión pedagógica (desarrolla, o debería desarrollar competencias ciudadanas) y, en este sentido, excede al funcionamiento de agrupaciones estudiantiles, en muchos casos formal, con escasa representatividad o ejercicio democrático de la misma. Es necesario entonces el desarrollo de capacidades para promover una participación real de las niñas, niños y adolescentes, así como del conjunto de actores de la escuela y el territorio. Veamos a continuación este aspecto.

#### 2.4.4 Desarrollo de capacidades

La experiencia internacional señala que el tema de desarrollo de capacidades fue visto en la década de los años ochenta en los países de la región como fortalecimiento institucional, referido a la reingeniería de procesos en el aparato del Estado. En los años noventa el concepto madura y se empieza a afirmar que nada podría funcionar bien a menos que las instituciones de gobierno y los gobiernos en sí fueran capaces de diseñar e implementar

políticas públicas apropiadas, administrando los recursos con equidad, transparencia y eficiencia, y respondiendo efectivamente a las demandas ciudadanas. Esto origina el desarrollo de un nuevo paradigma, el de construcción de la capacidad institucional, mirada más integral y sistémica, que ubica el desarrollo de capacidades como un componente dentro de un sistema con visión territorial donde lo institucional esté al servicio de su desarrollo, ubica así a las organizaciones públicas dentro de un entorno complejo (contexto) e interdependiente (relaciones). Por lo tanto el problema de la capacidad de las instituciones del sector público empezó a verse relacionado con el problema de la gobernanza, el buen gobierno y el rol del Estado en la resolución de los problemas públicos.

Lo dicho supuso buscar el cambio progresivo de las prácticas de gestión tradicionales (que aún se siguen manteniendo en el marco de un proceso de descentralización) considerando las necesidades de la población desde los niveles locales de donde estas nacen, creando políticas públicas que satisfagan estas demandas y que hagan que la población perciba las acciones del Estado como servicio, asegurando una mayor transparencia y efectividad en el rendimiento de cuentas. Estas aspiraciones han supuesto la creación de nuevas formas de gobernanza creadas para resolver los problemas de la sociedad para la cual fueron creadas.

Estos procesos de reforma han cambiado las reglas del juego afectando las relaciones horizontales (Estado-sociedad civil) y verticales (gobierno nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Los casos de Colombia, Chile, Costa Rica y Uruguay ilustran la variedad de respuestas a estos desafíos reflejando la manera como los actores en cada país han desarrollado las estrategias para asumir su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados.

En el Perú, el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010 – 2012 fue aprobado por D.S. N° 004-2010-PCM, este plan abordó la etapa de culminación de la transferencia de competencias y funciones, por lo que era necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios en el ejercicio de los nuevos roles asignados. El plan intentó alinear la oferta de las instituciones públicas y privadas que desarrollan capacidades para los gobiernos regionales y locales y propuso que el desarrollo de capacidades se de en tres niveles: el individual (personas) organizacional (medios, materiales, procedimientos, estilos de gerencia, etc.) y el ambiental (contexto). Su importancia radica en que orientó a los niveles de gobierno a pasar de un enfoque de gestión sectorial a un enfoque territorial, identificando los procesos más pertinentes para la mejora de la prestación del servicio y los roles que cada nivel de gobierno debe cumplir.

El año 2012 termina la aplicación de este plan, 22 gobiernos regionales llegaron a presentar su plan en el 2010 sin embargo en la mayoría de los casos, entre los que se encuentran Ucayali y Huancavelica, estos planes son informes de la asistencia técnica aplicada en el 2010, por parte de la Secretaría de Descentralización de la PCM. Al hacer una revisión de todos estos planes se evidencia que han seguido un patrón, una misma estructura (siguiendo lo especificado en la guía de la PCM para elaboración del plan).

En este contexto de análisis, resulta relevante presentar los hallazgos del Plan de Fortalecimiento de Capacidades 2011 del Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables (MIMPV 2011). Este plan buscó la mejora de la gestión pública con un enfoque basado en resultados. Incidió en la mejora de desempeños en el campo de la implementación de políticas públicas regionales, en tanto que en gobiernos locales hizo hincapié en acciones para el fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada de programas. El MIMPV señala que debe existir corresponsabilidad en el proceso de fortalecimiento de capacidades, ya que este debe gestarse entre los tres niveles de gobierno, teniendo como objetivo el reorientar el enfoque de intervención hacia una mejor efectividad de los servicios públicos en beneficio al ciudadano, considerando la intervención multisectorial y el ejercicio de funciones de cada nivel de gobierno, estableciendo mecanismos de coordinación.

Basados en este diagnóstico se señala que el Plan debía contribuir al fortalecimiento y construcción de la gestión descentralizada, reconociendo la heterogeneidad de los gobiernos regionales, a través de una intervención diferenciada, considerando la relación que existe entre menores capacidades instaladas (individuales e institucionales) en los gobiernos regionales con los limitados resultados alcanzados en la implementación de las políticas públicas. Por ello la prioridad de la intervención en el desarrollo de capacidades debe estar en el campo de la implementación de las políticas públicas. Para el MIMPV, no se puede invertir esfuerzos en la profesionalización del personal. Los mayores esfuerzos deben estar en la necesidad de mejorar el desempeño en el ejercicio de funciones orientadas a la prestación de servicios públicos de calidad al ciudadano.

La lectura de lo concluido a través de la implementación de estos planes de desarrollo de capacidades, nos lleva a plantear que el enfoque de desarrollo territorial y humano debe ser el centro de la mejora del servicio público como medio puesto al servicio del ciudadano. Este enfoque, en donde confluye no solo lo intergubernamental sino también lo intersectorial debe ser objeto del desarrollo de capacidades, por lo tanto se sugiere elegir algunos ejes transversales del tema social donde confluyan salud, educación, protección, etc. En ese sentido es importante que al establecer las demandas de capacitación también se revisen los principales instrumentos de gestión regional o local, ya que en ellos están expresados las necesidades de la población.

Finalmente, pero no menos importante, los diferentes procesos y planes de desarrollo de capacidades deben considerar que las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a participar en aquello que los afecte, por lo que es imprescindible tomar en cuenta sus opiniones. Y ello será posible, solamente si el conjunto de actores del territorio desarrollan sus capacidades para promover la participación de las niñas, niños y adolescentes.

### **3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y EL ENFOQUE TERRITORIAL: AVANCES Y DIFICULTADES**

En el marco de la descentralización en el país, iniciada el año 2002, el sector educación ha transitado por este proceso registrando avances y retrocesos. Sin duda, procesos cruciales como la regionalización y la descentralización fiscal y administrativa demandan reformas

institucionales en el conjunto del aparato estatal (CNE 2012). Más aún, bajo un enfoque territorial, como se ha señalado anteriormente, la descentralización genera un cambio en la concepción, el ordenamiento y el control sobre los territorios a nivel subnacional, regional y local. Esto conlleva a definir y redefinir roles, funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno, buscando que entre ellos se logre una articulación y respuesta a las demandas y particularidades de los ciudadanos.

En este contexto, sin embargo, debemos señalar que la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), permitió que los distintos sectores avancen en la formulación de su respectiva Ley de Organización y Funciones (LOF). Esta LOF plantea cambios cruciales en la estructura del sistema de gestión, pues define el rol rector del MINEDU y crea las condiciones para determinar los roles y funciones de cada uno de los niveles de gobierno dentro de la gestión descentralizada (CNE 2012).

El MINEDU ha elaborado una propuesta de LOF, cuyo anteproyecto obtuvo una opinión favorable por parte de la PCM en Julio del año 2012 y fue enviada al Congreso de la República. Allí, el proyecto cuenta a la fecha de finalización del presente documento con dictamen tanto de la Comisión de Descentralización como de la Comisión de Educación, pero a la fecha de finalización del presente Marco de Referencia, aún no había sido aprobado ni discutido en el pleno.

Simultáneamente y de manera complementaria, el ente rector ha trabajado sobre una propuesta de matriz de responsabilidades para delimitar las funciones exclusivas y compartidas. Con ello, el MINEDU, espera que la aprobación de la LOF y la matriz permita la alineación de políticas y la posibilidad de realizar cambios en la estructura de la gestión. Sin embargo, si bien la LOF aún no ha sido aprobada por el Congreso de la República, la actual gestión del MINEDU ha realizado un trabajo importante en torno a lo que ha denominado la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) y los Modelos de Gestión Territorial (MGT). Sin duda, ambas herramientas resultan fundamentales para responder a la problemática de no definición clara de roles y funciones en cada nivel de gobierno que, posteriormente, permita avanzar hacia la implementación de los MGT.

A continuación, presentaremos los avances desarrollados desde la actual gestión del MINEDU expresados en la Matriz de Gestión Descentralizada y los Modelos de Gestión Territorial.

### **3.1. Matriz de delimitación de competencias y funciones (Matriz normativa)**

El Decreto Supremo N° 047-2009-PCM estableció el punto de partida para la construcción de la gestión descentralizada de los servicios públicos. A través de esta norma se aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” que no solo estuvo orientado a la mejora de la gestión pública sino, sobre todo, condicionó la participación de los tres niveles de gobierno, con especial énfasis en los gobiernos locales. Esto supone que cada nivel de gobierno inmerso en este proceso cumple funciones complementarias en un espacio territorial con el propósito de proveer bienes y servicios a favor del ciudadano.

Precisamente, para conocer este nivel de complementariedad, concurrencia, subsidiaridad y corresponsabilidad es que se desarrolla la denominada “Matriz de delimitación de competencias y funciones”, exigida por la PCM a través del DS 047-2009-PCM. La matriz es la herramienta técnica en la que se registran de manera sistematizada las competencias y funciones que los sectores tienen asignados mediante Ley o norma con rango de Ley, a la fecha vigentes; asimismo permitirá identificar las superposiciones de competencias y funciones existentes entre entidades así como los vacíos legales, entre otros. Esta matriz de competencias también se denomina hoy en día “matriz normativa”.

Según Castañeda (2012), las matrices de delimitación de competencias sectoriales entre los tres niveles de gobierno, deben ser elaboradas en el marco de lo establecido en la LOPE, el DS N° 103-2011-PCM y la Directiva N° 001-2012-PCM-SGP “Lineamientos para la elaboración de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias compartidas”. Estas matrices a elaborarse bajo dicho marco legal y técnico permitirán contextualizar la organización y estructura que deben desarrollar las instancias de cada nivel de gobierno desde un enfoque sectorial de acuerdo a la materia competencial. Esto se podrá complementar adecuadamente con el desarrollo de la gestión descentralizada, pues ésta aporta el enfoque territorial, el cual prima en un estado descentralizado donde se tiene que implementar políticas nacionales, regionales y locales.

Sin embargo, la matriz normativa no resulta suficiente pues solo ordena las funciones de acuerdo a las leyes vigentes, mas no logra precisar el ordenamiento institucional del sector en sus tres niveles de gobierno considerando los procesos y fases en cada nivel para la implementación del servicio educativo. De ahí que el MINEDU está trabajando en la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) con el propósito de delimitar estas responsabilidades en el marco de una gestión educativa descentralizada (MINEDU 2013). Veamos a continuación este aspecto.

### **3.2. Hacia la construcción de una Matriz de Gestión Descentralizada desde el MINEDU**

Con el propósito de brindar un servicio educativo de calidad, el Ministerio de Educación ha reconocido a la gestión descentralizada como una de sus políticas priorizadas, la misma que es definida como:

(...) la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país, respondiendo a su diversidad y en el marco de la unidad del sistema educativo (MINEDU 2013: 5).

Esta política, de acuerdo al MINEDU, busca el establecimiento de relaciones de colaboración, coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno, vinculando la oferta educativa a las características de la diversidad territorial, acercando al Estado a la ciudadanía.

En este marco, el modelo de gestión descentralizada de la educación (MGDE) es definido como “la forma que adopta el ordenamiento institucional del sector en el país” (MINEDU 2013:7) para lo que se requiere la participación tanto de los tres niveles de gobierno como

de la comunidad. Dentro de este MGDE, la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) “Identifica las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la gestión del servicio educativo, orientada a mejorar la calidad en el marco de los procesos, productos y resultados del Sector”(MINEDU 2013:22). La construcción y definición de la MGD resulta crucial e indispensable a fin de precisar y ordenar las responsabilidades de cada nivel de gobierno, precisando lo señalado en la matriz normativa. Como hemos señalado, la matriz normativa ordena las funciones de acuerdo a las leyes vigentes, pero no llega a precisar el ordenamiento institucional del sector en sus tres niveles de gobierno, para lo cual es necesario explicitar el rol de cada uno de estos en los diferentes procesos y fases del servicio educativo. Por ello, la MGDE (MINEDU 2013: 21,22):

- Define procesos para la implementación del servicio, habiéndose priorizado en la primera etapa los siguientes:
  - Gestión del desarrollo de la institución educativa, con prioridad en infraestructura.
  - Gestión del desarrollo curricular.
  - Gestión de la distribución de materiales y recursos educativos.
  - Gestión del desarrollo docente, con prioridad en la contratación.
- Organiza ciclos de producción para cada proceso operativo, considerando su especificidad, las funciones de los tres niveles de gobierno, de las IIEE, así como el producto de cada fase y el resultado final de cada proceso operativo.

Así, el MINEDU define a la MGD en dos sentidos: como método y como instrumento. Lo primero refiere al diseño, validación e implementación mientras que lo segundo indica los compromisos y responsabilidades por cada nivel de gobierno (MINEDU 2012b). Para construir esta MGD, el MINEDU ha propuesto una ruta metodológica que involucra cinco etapas (MINEDU 2013: 21-22; Correa 2013):

- Análisis y mapeo de procesos: se trata de identificar los diferentes procesos del sector cada uno de los niveles de gobierno y las IIEE. Como producto, se lograrán los mapas de procesos del sector educación.
- Análisis de consistencia normativa: se toman como principales insumos la LOGR, LOM, y el dictamen del Congreso sobre el proyecto de LOF.
- Construcción de la Matriz actual del sector: se trata del ordenamiento de las funciones por niveles de gobiernos según las acciones que actualmente son realizadas por los mismos.
- Construcción de la Matriz de Gestión Descentralizada: tomando en cuenta los procesos, productos y resultados del sector se identifican responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la gestión del servicio.
- Aprobación de la matriz y compromisos de cada nivel de gobierno: la Comisión Intergubernamental del sector educación deberá aprobar esta matriz de gestión descentralizada.

Para ilustrar cómo estos procesos permitirán el ordenamiento de funciones en los tres niveles de gobierno, el MINEDU presenta, a modo de ejemplo, dos de ellos: la gestión para el desarrollo de las IIEE y la referida a los materiales y recursos educativos. Respecto al primer proceso, le correspondería al nivel nacional establecer los lineamientos técnicos en

materia de equipamiento e infraestructura educativa en coordinación con los lineamientos pedagógicos y las realidades particulares a nivel regional y local. Por su parte, al nivel regional le correspondería establecer los requerimientos y la ejecución de presupuesto de inversión para infraestructura educativa. Mientras que el nivel local tendría como función establecer requerimientos y ejecución presupuestal de mantenimiento de la infraestructura educativa. Sobre el segundo proceso, el nivel nacional tendría como función producir, adquirir y distribuir los materiales a las UE (Unidades Educativas). Por su parte al nivel regional le correspondería distribuir los materiales y recursos educativos de las UE a las IIEE. Finalmente, el nivel local contribuiría distribuyendo estos materiales y recursos educativos a las IIEE en zonas de frontera.

Actualmente, el MINEDU viene trabajando sobre el proceso de definición de la MGD que permitirá, como hemos señalado, la definición de roles y responsabilidades por cada nivel de gobierno: GN, GR, GL. Este proceso se está discutiendo al interior de la Comisión intergubernamental en educación que agrupa a representantes del MINEDU, ANGR, AMPE y REMURPE.

Sin embargo, si bien es cierto que la MGD es un esfuerzo loable del sector y la Plataforma Intergubernamental (ANGR, AMPE y REMURPE), hay que señalar que no necesariamente su enfoque es territorial ya que no conduce a acuerdos en base a las demandas de una determinada población, aunque es preciso reconocer que sí ayudará a sentar las bases para un accionar intergubernamental ordenado, en base a procesos medulares de la gestión educativa (docentes, materiales, currículo y desarrollo de IIEE). Este ordenamiento puede y debe desencadenar procesos de establecimiento de acuerdos intergubernamentales en el territorio a favor de los estudiantes.

### **3.3. El MINEDU y los modelos de gestión territorial de la educación**

Como parte del proceso de construcción del Modelo de Gestión Educativa Descentralizada (MGDE), el MINEDU sostiene que una vez que se logre la definición de la MGD y cada nivel de gobierno tenga claridad en las funciones y competencias que le corresponden, los gobiernos regionales deben establecer los diseños organizativos y de gestión que se adecúen a sus características. Dicho de otro modo, deberán diseñar modelos de gestión territorial:

Los modelos de gestión territorial de la educación son las distintas formas de organizar descentralizadamente la prestación de los servicios educativos y la gestión de la política en el ámbito regional, articulando con lo local.

Tienen por finalidad garantizar el derecho a la educación, logrando mejoras en la calidad educativa en igualdad de condiciones, respondiendo a la diversidad y necesidades de aprendizaje (MINEDU 2013:23).

Se señala además que si bien estos modelos requieren flexibilidad para responder a la heterogeneidad de los territorios, todos ellos requieren tomar en cuenta los siguientes elementos (MINEDU 2013: 23):



- Un trabajo articulado y coordinado de los tres niveles de gobierno, sobre la base de sus roles, sustentado en la cooperación y colaboración.
- Una estructura organizativa capaz de responder a las demandas del contexto.
- Servidores públicos comprometidos con el cambio y con capacidades fortalecidas.
- Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Participación ciudadana en la planificación y gestión del servicio educativo.

Como sabemos, la MGD se encuentra en proceso de construcción y mientras ello ocurre los GR pueden desarrollar estos MGT en el marco de sus roles y la normatividad vigente. Al igual que en el caso de la MGD, el MINEDU ha propuesto una ruta que permitirá configurar un MGT y que incluye las etapas que se describen a continuación.

En primer lugar, se debe priorizar una política educativa regional y un proceso clave. Esto supone que los MGT deben estar alineados a las metas educativas regionales y estar inscritas dentro de la Agenda Común y el Pacto de Compromisos que priorizan políticas en el nivel nacional y regional. En segundo lugar, focalizar un territorio y una población. Esto implica definir al sujeto de la política educativa priorizada en provincias y distritos que alberguen a una mayor cantidad de población escolar con menores recursos, bilingüismo, pobreza, etc. En tercer lugar, se requiere caracterizar los contextos territoriales; esto significa que se debe construir un perfil de las particularidades y atributos de cada contexto con el propósito de orientar mejor el diseño de estrategias y políticas. En cuarto lugar, se deben planificar estrategias de los 6 componentes de soporte institucional una vez que se ha definido la política, el proceso, la población beneficiada y el contexto territorial. Estos componentes de soporte institucional son los siguientes: relación intergubernamental, desarrollo organizacional y la mejora continua, sistemas de planeamiento, presupuesto, información y monitoreo, fortalecimiento de capacidades, ética pública y transparencia, y comunicación social y participación ciudadana

Finalmente, se implementan los planes de trabajo a través de un equipo de innovación en gestión (EIG) que se conforma en el GR junto a la asesoría técnica del MINEDU. Este proceso –como es de suponerse– se plantea con un horizonte de mediano plazo; sin embargo, su desarrollo implica reconocer lo avanzado e impulsar las iniciativas que desde los Gobiernos Regionales se han venido impulsando en torno al diseño de modelos de gestión regional, como por ejemplo, las experiencias de las regiones de San Martín y Piura que reseñaremos. En ese sentido, desde ahora, el MINEDU buscará acompañar las experiencias regionales existentes con el objetivo de que logren ser referentes de rutas diversas en MGT. Este año, se ha iniciado la implementación del Proyecto Mejoramiento de la Gestión Educativa en 3 gobiernos regionales–Piura, San Martín y Huancavelica–, el mismo que cuenta con apoyo del BID por un monto de US\$550 mil dólares. Actualmente, se está realizando la primera ronda de diálogos político-técnicos para la implementación y el fortalecimiento de los MGT más pertinentes

Este tipo de iniciativas da cuenta de importantes avances de parte del sector –y del mismo ministerio como ente rector–. No obstante, consideramos que sería importante tener presente algunos elementos a fin de asegurar la viabilidad de las propuestas –tanto en el nivel nacional como en el regional–:

- La mirada desde el territorio convierte a este en el punto de encuentro de lo intersectorial y permite brindar una atención integral al estudiante (educación, salud, protección, vivienda, seguridad, etc.). En este sentido, la propuesta de los MGT del MINEDU responden – todavía – a una lógica que no considera al territorio como punto de partida sino como anexo de una mirada aún sectorial. Es decir, es educación con enfoque territorial. Sin embargo, es claro que no le corresponde al MINEDU asumir un rol de promotor de una política que debe emerger desde PCM a nivel más integral y sistémico.
- La necesidad de partir por identificar la demanda en el territorio, a fin de que el modelo responda a esta, redefiniendo la oferta del servicio, en atención a ello. Esto resulta crucial, puesto que asumir un enfoque territorial implica prestarle especial atención a la demanda del servicio y cómo ésta puede redefinir y reorientar sus requerimientos atendiendo a diversos factores políticos, culturales, económicos, etc. En el sector educativo, el estudiante con capacidad de agencia y reacción debe generar aportes y contrapesos al nivel central.
- La priorización de las políticas o procesos claves sobre los cuales va a girar la construcción del modelo tienen que tener una participación activa de la población, ya que esta priorización debe responder a sus demandas.
- Debatir sobre nuevos roles de las distintas instancias y actores dentro del modelo (DRE, UGEL, redes educativas, instituciones educativas, Consejo de Participación Educativa Local, CONEI, etc.), dado que lo local es un espacio crucial de encuentro y tensiones en la gestión: es aquí donde se articula la lógica macro de la política y la economía con los sujetos. Sin duda, todo ello vinculado a la participación de los actores dentro de un enfoque territorial que privilegia una entrada y énfasis importante en lo local y la necesidad de plantear ello bajo estos términos.
- Articulación intrainstitucional tanto del gobierno regional como del gobierno local, a fin de poder brindar respuestas integrales a favor del modelo.
- El desarrollo de Comisiones intergubernamentales que articulen los esfuerzos de los gobiernos subnacionales y que cuenten con la participación y asistencia técnica de PCM, MEF y sectores.
- La necesaria definición de metodologías/ rutas apropiadas que incluyen, por ejemplo, el análisis de costos para definir los recursos que se necesitarían, la identificación de lo que actualmente se gasta, así como las brechas existentes.
- La suscripción de convenios de gestión y convenios de delegación de competencias para la implementación de lo acordado y su sostenibilidad en el tiempo.

A continuación, se reseñan las experiencias de modelos de gestión de las regiones de San Martín y Piura, que han logrado diseñar una estructura que organiza el servicio educativo en torno a diferentes componentes. Esto lo hemos resumido en los siguientes recuadros.

#### **Recuadro 9**

##### **Modelo de Gestión de la región San Martín**

Desde iniciado el proceso de descentralización se han registrado nudos importantes, por ejemplo respecto a la claridad de los modelos de gestión a implementarse y los procesos de adaptación de las instancias regionales a estas coyunturas. Sin embargo, también se han visibilizado avances importantes que merecen ser destacados. En esta línea, se presenta el caso del Gobierno Regional de San Martín y su modelo de gestión educativa regional. Como antecedentes a este modelo, podemos

señalar la Formulación del Plan Estratégico 2011-2014 elaborado por el GR, que está basado en una gestión por resultados e incorpora el enfoque territorial. En este contexto, el rol de la cooperación internacional es el que ha resultado crucial en este proceso. Así, el proyecto AprendeDes de USAID y, actualmente, el proyecto USAID-SUMA han tenido un papel importante para impulsar avances en logros educativos, la construcción concertada y participativa del PER y la asistencia técnica a la elaboración de PIP como herramienta para el financiamiento educativo. (CNE, 2012)

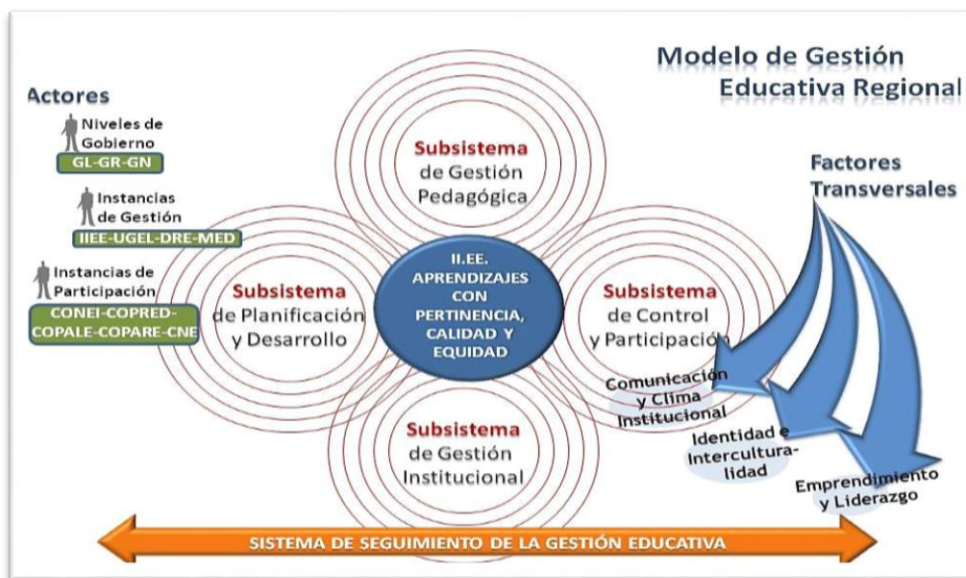
Es así que en este contexto de implementación de las políticas educativas priorizadas, el GR impulsa el Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER). Este se gestó cuando la culminación del proceso de transferencia de funciones generó una oportunidad para reconstruir territorialmente el ejercicio de la gestión educativa. De este modo, junto a la asistencia técnica brindada por el proyecto AprendeDes y SUMA/USAID se implementaron una serie de acciones destinadas a fortalecer las capacidades de los actores educativos. Así, nació el MGER en respuesta, además, a la gran movilización social que se activó como resultado del PER. Del mismo modo, existía una voluntad política por la educación que se expresó en las prioridades de política del Plan de Gobierno Multianual en Educación y, finalmente, porque se generó una nueva relación escuela-comunidad, a partir de las innovaciones en la escuela rural multigrado.

Es en este contexto de prioridades y necesidades de la región que durante el año 2009 se lleva a cabo de manera participativa este proceso. Finalmente, fue aprobado por Ordenanza Regional (N°011) en mayo del 2010. Como bien lo señala el GR de San Martín, el MGER va más allá de pasar funciones de un nivel a otro, implica otorgar autoridad, desarrollar capacidades y asegurar presupuesto. Esto supone reformar la forma de entrega del servicio del estado al ciudadano: transitar de un modelo de gestión centralizada hacia uno descentralizado y basado en la interdependencia de distintos centros de decisión (Estado unitario y descentralizado)

Fuente: Manrique (2011); Gobierno Regional de San Martín (2011)

Para ellos, se trata de un enfoque sistémico e integrador de todo el proceso de gestión educativa. Supone las siguientes características fundamentales: a) centralidad de la escuela y lo pedagógico; b) modelo de gestión descentralizado, participativo y coordinado intergubernamentalmente; c) modelo de gestión descentralizado; d) gestión colaborativa de redes educativas; e) reconfiguración de las relaciones de los actores del sistema a favor de la prestación del servicio público con pertinencia, equidad y calidad; f) reforzar la gerencia del ciclo del servicio educativo público en base a perfiles y capacidades en constante desarrollo y fortalecimiento; g) abordar dimensiones de cambio técnico y político; h) entender la gestión educativa en el modelo como un sistema de componentes.

Para abordar ello, la región organizó sus procesos clave a partir de los objetivos estratégicos del PER. Así, se definieron 3 procesos clave: 1) Gestión con pertinencia, calidad y equidad de la educación básica regular y modalidades; 2) Gestión de la Educación Superior acorde a la demanda regional; 3) Desarrollo de la Gestión institucional inteligente. A su vez, estos procesos se sostienen en 4 subsistemas de gestión educativa con sus respectivos procesos. Estos son los siguientes: Subsistema de Gestión Pedagógica, Subsistema de Planificación y Desarrollo, Subsistema de Gestión Institucional y Subsistema de Control y Participación. En el siguiente gráfico se ilustran estos subsistemas, los procesos y actores involucrados.



Fuente: Gobierno Regional de San Martín "Modelo de Gestión Educativa Regional" Presentación PPT

En conjunto, todo este sistema debe fortalecer y garantizar la autonomía de la escuela en las áreas pedagógica, administrativa y financiera, ya que es el centro de atención del modelo propuesto.

Finalmente, a través de la Resolución Directoral Regional (RDR) N° 3025-2011-GRSM/DRE del 19 de setiembre del 2011, se oficializó el MGER y se estableció su implementación en 26 distritos de la región. Junto a ello, se eligieron dos distritos laboratorio (Cuñumbuqui y Pajarillo) para el proceso de validación, mientras que el monitoreo y seguimiento del proceso estuvo a cargo de las UGEL en coordinación con USAID (CNE, 2012).

## Recuadro 10

### Modelo de Gestión de la Región Piura

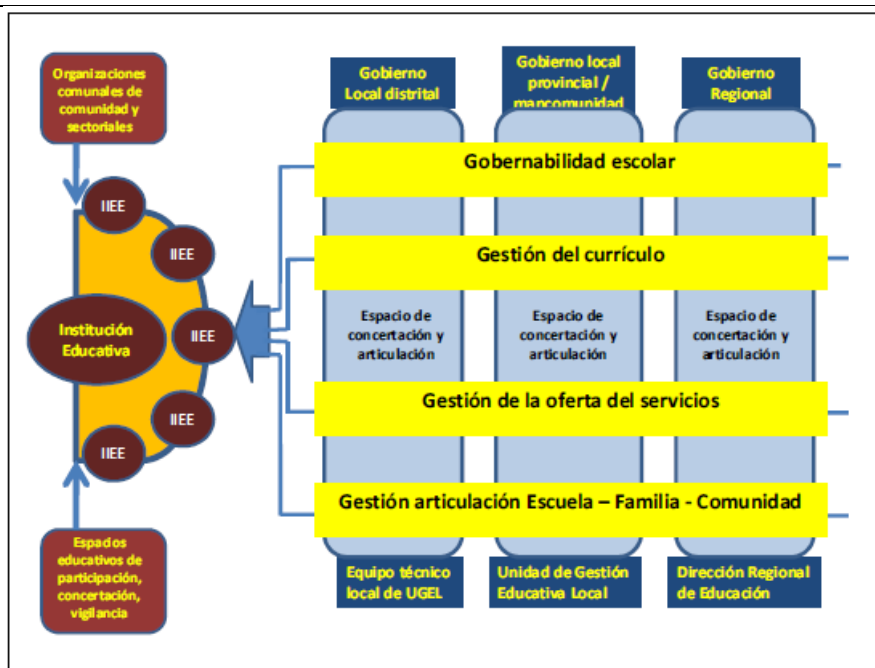
El Gobierno Regional de Piura fue uno de los primeros que logró oficializar su PER en el año 2007. El proceso de construcción del PER fue interesante, pues implicó una gran movilización ciudadana y contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y el sector educación. Por ejemplo, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Red por la Infancia, el Movimiento Pedagógico Regional, entre otros. En el transcurso de los años, desde el 2003 al 2011, ACDI impulsó el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) que construyó en la región un modelo pedagógico de formación de formadores y acompañamiento docente. El modelo también brindó asesoría técnica a los diferentes actores locales para la construcción de sus PEL y la formulación e implementación de PIP (CNE, 2012).

Posteriormente, ya en el año 2011, la región impulsa una reforma institucional con el apoyo de Progobernabilidad (Progob/Agriteam-Canadá), PNUD, entre otras. Pero es al año siguiente que la región elabora la propuesta “Modelo de Sistema de Gestión Educativo Regional de Piura”, impulsada desde un inicio por CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado) y que tomó como base la revisión de experiencias del GR de San Martín. El modelo surge como respuesta al diagnóstico de una falta de institucionalidad del sistema de gestión educativa en la región, una gestión curricular débilmente enfocada en los aprendizajes, deficiente articulación de la educación a los espacios y procesos de desarrollo local y regional, lo que impactaba en el desarrollo de los niños y sus bajos aprendizajes. Por ello, el modelo se plantea como propósito desarrollar una adecuada institucionalidad y estructura organizacional participativa, inclusiva, con enfoque de género, territorialidad e interculturalidad (CNE, 2012).

Entre los principios de gestión se señalan al liderazgo político y gerencial, la gestión centrada en los resultados para mejorar aprendizajes, la transparencia y rendición de cuentas, pero – sobre todo – aparece como un principio interesante la territorialidad. El modelo de Gestión de la región aterriza la planificación de esta territorialidad en el distrito, partiendo de cada IIEE. Así, es en este contexto distrital donde los procesos de gestión por resultados se articulan (Gobierno Regional de Piura 2013: 24).

El modelo plantea que las IIEE y los niños son el centro de la educación. En otras palabras, son la razón de ser del Sistema Educativo Regional que espera lograr el acceso con equidad y garantizar la calidad de los aprendizajes impartidos en la escuela. De este modo, el modelo plantea tres resultados intermedios: Niñas, niños y adolescentes inician y concluyen sus estudios de manera oportuna; Niñas, niños y adolescentes estudian las horas pedagógicas según los estándares establecidos; Niñas, niños y adolescentes logran las capacidades esperadas según el currículo. Estos tres resultados intermedios logran el resultado final que espera lograr aprendizajes de calidad en los niños y niñas que contribuyan a su formación como sujetos de derechos y actores del desarrollo. Para lograr lo anterior, se han definido cuatro procesos clave que permitirán proveer los servicios: Gestión del currículo, Gestión de la oferta del servicio, Gobernabilidad Escolar y la Relación IIEE-Familia-Comunidad. Para cada uno de estos procesos clave se han definido los desempeños institucionales a nivel de la IE.

En general, el modelo agrupa estos cuatro procesos que involucran al GR, GL y Gobierno Local distrital, todos ellos como espacios de concertación y articulación que impactan sobre las IIEE.



Fuente: Calle, José Luis “Presentación del Modelo de Gestión de la región Piura” PPT (2012)

Estas experiencias son parte de los antecedentes en cuanto a los modelos de gestión y revelan elementos que marcan un rumbo

Estos modelos nos ilustran cómo algunas regiones están avanzando en la implementación de sus propios modelos de gestión atendiendo a sus particularidades y especificidades. Sin duda, ambos procesos tienen características propias, pero en ambos existe un eje transversal: la articulación de un sistema de gestión que involucra componentes de desarrollo pedagógico, institucional, presupuestario, entre otros; para que, en base a ellos y como fin último, se logre la mejora en la calidad de los aprendizajes de los niños y niñas.

### 3.4. Dificultades para la gestión educativa descentralizada

La Agenda Común Nacional Regional que va del 2011 al 2016 (CNE 2011) señala como enunciado de política de la gestión educativa descentralizada, la implementación y fortalecimiento de una gestión educativa descentralizada con enfoque territorial y basada en el estudiante. Este es un gran desafío que la Mesa Interinstitucional retoma dada su relevancia para el proceso de descentralización. La normativa de descentralización también coloca en un lugar primordial del marco institucional a la gestión descentralizada, para la cual, según señala el Decreto Supremo 047-2009 de la Presidencia del Consejo de Ministros, se requiere la articulación intergubernamental y el desarrollo de modelos de gestión descentralizada de los servicios públicos dado que ello permitiría pasar progresivamente como ya se ha señalado, de un enfoque sectorial a un enfoque territorial de los servicios.

Lamentablemente, aún es difícil avanzar hacia una real articulación intergubernamental, dado que subsiste en nuestro país la superposición de competencias para ejercer las funciones compartidas en educación, siendo uno de los factores más urgentes a resolver como paso previo al desarrollo de modelos de gestión descentralizada en los territorios. Esta indefinición de competencias compartidas vinculadas a políticas prioritarias redundando en la escasez de recursos que se transfieren realmente a las instancias subnacionales para el ejercicio de sus funciones y políticas territoriales.

Los aspectos mencionados requieren de urgente atención ya que la gestión descentralizada y la articulación intergubernamental permitirán, retomando lo dicho en la Agenda Común (CNE 2011: 52 -53): i) garantizar el derecho a la educación, ii) profundizar el ejercicio de la democracia participativa, iii) contribuir a cerrar las brechas en el acceso a una educación de calidad (sobre todo en los ámbitos rurales y la población indígena), iv) contribuir a mejorar la calidad del servicio educativo y v) resguardar que la educación que reciben los estudiantes sea pertinente a su contexto, necesidades y visión de desarrollo regional y local.

Esto pone en evidencia la importancia de la articulación intergubernamental para la gestión descentralizada con enfoque territorial, por lo cual señalamos los siguientes énfasis a partir de dos documentos: la Agenda Común y la Opinión Técnica de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE sobre el Plan Nacional de Descentralización 2013-2016:

Desde la Agenda Común (CNE 2011: 54):

- Promover dentro de las regiones el consenso político en espacios participativos en torno a la delimitación de las competencias compartidas en educación sobre la base de los roles ya consensuados. Mediante un consenso regional-local buscar acuerdos o delegar funciones que permitan complementariedades en la actuación del gobierno regional y las municipalidades distritales y provinciales.
- Propiciar que el MINEDU *culmine la aprobación de su ley de organización y funciones*<sup>18</sup>, así como que se concertó la matriz de competencias y funciones y las matrices específicas para cada política priorizada.
- Reestructurar el MINEDU en su composición organizacional para la gestión educativa mediante una reforma institucional que le permita ejercer su rol rector. Supondrá poner en marcha un proceso de desarrollo de capacidades profesionales y personales para que el MED esté en condiciones de elaborar políticas nacionales, definir estándares de gestión y metas, y brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales.

---

<sup>18</sup> El documento original señala “Propiciar que el MED culmine el proceso de **elaboración de su ley de organización y funciones**”. Dado que se ha remitido ya al Congreso el proyecto de LOF, hemos modificado el fraseo destacado en cursiva. Del mismo modo, para unificar el acrónimo del Ministerio de Educación utilizado a lo largo del documento, utilizamos MINEDU por MED. Todo lo demás es cita literal de: CNE 2011: 54.

Desde la Opinión Técnica de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE sobre el Plan Nacional de Descentralización 2013-2016 remitida el 23 de abril a la PCM destacó que:

- Sobre el liderazgo del proceso de descentralización, compartimos la opinión de la ANGR, en la que el espacio de diálogo intergubernamental institucionalizado entre niveles de gobierno debe recaer en una instancia política como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), el cual debe reactivarse inmediatamente convocando a representantes de los tres niveles de gobierno. Un ejemplo de la necesidad de constitución del CCI lo vivimos en el sector educación en donde el modelo de coordinación intergubernamental, requiere de su conformación para consolidarse y seguir avanzando en términos de una mayor articulación horizontal y vertical.
- Así mismo afirmamos la necesidad de fortalecer la conducción de la secretaria de descentralización en este proceso, otorgándole mayores niveles de decisión y presupuesto, dotándola de una mejor capacidad operativa para el cumplimiento y aceleramiento del Plan.
- No se cuenta en el país con estrategias claras para articular la política sectorial del nivel nacional a la gestión territorial en regiones y localidades a partir de las funciones transferidas en el proceso de descentralización. Se requiere promover mecanismos que ordenen y faciliten la articulación sectorial y territorial, en donde la planificación sectorial en el territorio responda al Plan de Desarrollo Concertado Regional, Local, generando condiciones para una real articulación horizontal y vertical.

En cuanto a la construcción, diseño e implementación de modelos de gestión territorial, es necesario que se generen un conjunto de condiciones para cada uno de los procesos clave de la gestión descentralizada: planificación, articulación intergubernamental, desarrollo de capacidades, participación. Presentamos a continuación una discusión sobre dichas condiciones, a partir de las discusiones efectuadas en la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE:

### **La planificación**

Los modelos de gestión territorial responden a la necesidad de avanzar hacia la implementación de las políticas públicas en el territorio y al requerimiento de que éstas respondan a las prioridades establecidas conjuntamente con la población. Estas prioridades han sido establecidas a través de procesos participativos y se encuentran expresadas en el instrumento base de desarrollo local o regional (PDCR/ PDCL).

A nivel de prospectiva, Castañeda (2012a) señala que la interdependencia necesaria para consolidar la gestión descentralizada de manera integral y sistémica se obtendrá cuando la planificación del desarrollo territorial tenga una completa articulación, además de avanzar en establecer mejores modelos de gestión descentralizada para cada uno de los servicios que brinda el Estado con responsabilidades compartidas de cada nivel de gobierno.

El análisis de las prácticas de la gestión educativa en el país revela que existe una desarticulación entre plan y presupuesto (Kerrigan, Neyra y Aliaga 2013; Moya, 2014). Los gestores tratan de combinar la planificación y el presupuesto durante la ejecución reduciendo sustancialmente la eficacia de su acción. Aún no se ha logrado articular la planificación concertada a nivel provincial y distrital, así como la planificación operativa de la DRE, las UGEL y las redes educativas de IIEE a las políticas educativas contenidas en los PDC, PER. No existe la claridad suficiente en las regiones y sus funcionarios, así como en los equipos que brindan asistencia técnica en a regiones, para ver la necesidad de articular los instrumentos de planificación y programación regional, redundando esto en que por ejemplo, las DRE y UGEL no responden a las necesidades de las IIEE ya que responden a una lógica sectorial y no al territorio que pertenecen.

### **La articulación intergubernamental**

Los modelos de gestión territorial tienen como marco el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, las cuales han ido afianzándose a través de diferentes espacios y mecanismos a nivel país, sobre todo aquellas referidas a la relación nacional – regional, regional – regional, local – local. Hay una insuficiente articulación para el desarrollo territorial (principalmente regional-local) con ausencia de espacios de coordinación de los gobiernos subnacionales en el territorio, esto debido a que hay una reducida predisposición para desarrollar mecanismos de articulación sostenibles.

A ello se suma que es poco el seguimiento a la implementación de mecanismos de articulación intergubernamental de parte, sobre todo, de las entidades responsables de brindar asistencia técnica (sectores y PCM) y una poca claridad de roles y distribución de atribuciones (con ausencia de matrices de competencias y gestión descentralizada), lo cual limita los niveles de entendimiento entre los gobiernos subnacionales.

Estas situaciones deben ser superadas si aspiramos a desarrollar una real gestión descentralizada con enfoque territorial, con mayores incentivos para apostar por la articulación intergubernamental y mayor claridad en los actores institucionales para implementar la gestión descentralizada. Así, observamos que la articulación requiere estrategias claras y un soporte institucional desde el nivel central que permita ordenar y promover la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Como ya se señaló en líneas anteriores, se requiere promover mecanismos que ordenen y faciliten la articulación sectorial y territorial, en donde, por ejemplo, la planificación sectorial en los niveles subnacionales (por ejemplo, los PER y los PEL) responda al PDRC, al PDLC y genere condiciones para una real articulación horizontal y vertical.

### **Desarrollo de capacidades**

El Plan de Desarrollo de Capacidades 2010 – 2012 de PCM propuso unir el desarrollo de capacidades con el desarrollo de modelos de gestión descentralizada. Para ello, abarcó dos aspectos: uno general, de la gestión en el marco de la descentralización y de las características del territorio, y otro, de los aspectos relacionados con las funciones transferidas, fortaleciendo competencias de gestión deseables, generando el vínculo entre la oferta (lo que las instituciones de formación ofrecen) y la demanda (las brechas de



formación existentes en los servidores públicos), promoviendo el conocimiento en gestión pública y el fortalecimiento de redes interinstitucionales.

El MED, en su propuesta de lineamientos de desarrollo de capacidades, también señala la necesidad de que los planes de desarrollo de capacidades respondan y estén al servicio de los modelos de gestión territorial, sirviéndole de soporte. Esta orientación significa que el desarrollo de capacidades deberá ir más allá de lo sectorial, y estar –más bien- ligado a la implementación de políticas en el territorio, las cuales en su mayor parte requiere de una mirada intersectorial.

## **La participación**

¿Qué papel tienen los espacios de participación en la articulación intergubernamental? La participación ciudadana es un componente transversal que, ligado a los temas de rectoría y articulación intergubernamental, le dan forma a la gestión descentralizada. La participación ciudadana -cuando actúa con responsabilidad- es un componente importante para mejorar la gestión pública y consiguientemente la prestación de los servicios descentralizados. También, adecuadamente desarrollada, aporta al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad (PCM 2012).

Por ello, la propuesta del Plan Nacional de Descentralización (PCM 2012) busca fortalecer la articulación conducción intergubernamental del proceso de descentralización, pero ligada a los mecanismos y espacios normados de participación ciudadana con el objetivo de que esto aporte al fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia. La descentralización es parte del proceso de democratización del país, rompe con el enfoque de desconcentración, articulando las demandas del territorio a las políticas sociales. Por ende permite una presencia del estado más cercana a las personas y sus necesidades. En este marco la participación social responsable y de calidad en la formulación y gestión de las políticas es clave

Para ello, consideramos que debe quedar clara la necesidad de contar con una instancia de concertación regional integradora de los múltiples espacios de concertación sectoriales, instancia que coordina la construcción de una agenda común, que mira el desarrollo territorial en su conjunto. Será esta agenda de prioridades la que se plasme en el Plan de Desarrollo concertado Regional y Local y luego se coordine con el nivel nacional, sirviendo de base para los diálogos y acuerdos intergubernamentales. En esa lógica, de acuerdo a Castañeda, el desenvolvimiento de la articulación gubernamental puede dividirse entre aquellas que se generan entre las instancias representativas del estado y las que dichas instancias hacen con la sociedad en el territorio.

Para avanzar hacia el desarrollo de la gestión descentralizada con enfoque territorial en el país debemos reconocer que aún existen los siguientes problemas y vacíos a nivel de participación ciudadana:

- Los espacios para la participación ciudadana en la vigilancia y seguimiento de las políticas educativas en el nivel regional son débiles.

- Cuando esa participación existe, la sociedad civil concentra por lo general su atención en el corto plazo sin una visión de desarrollo armónico.
- No hay una construcción de una agenda concertada de prioridades a nivel regional, a la cual la sociedad civil luego pueda hacer seguimiento y vigilar.
- Faltan sistemas de vigilancia que estén centrados en compartir información.
- Desde la Ley General de Educación la participación se “sectorializa” en el territorio.

Frente a esta realidad, se plantean las siguientes demandas y requerimientos:

- Construcción de modelos de gestión participativos en el territorio, que den soporte a los modelos de gestión territorial.
- Una instancia de concertación regional integradora de los múltiples espacios de concertación sectoriales, que lidere la construcción de una agenda de prioridades regional en alianza con los gobiernos subnacionales y que esté representada en los CCR y CCL.
- Una arquitectura institucional que favorezca la participación y concertación de la sociedad en el desarrollo regional.

El siguiente cuadro muestra la organización y distribución de los actores en cuanto a la participación en educación o que aportan a la misma, indicando la diversidad de oportunidades y mecanismos de participación:

**Cuadro N° 1: Espacios de participación en educación y/o para la educación**

Nivel territorial	Surgen del Estado	Iniciadas por sociedad civil, reglamentadas por el Estado	Iniciativas sectoriales de sociedad civil	Iniciativas que miran lo educativo dentro del territorio
Nacional	CNE, CONEIB	SUTEP Colegio de Profesores	Foro Educativo Colectivos de SC. ANAMEBI Mesa de donantes	MCLCP Colectivos (por la infancia , etc) Asociaciones de empresarios
Regional	COPARE, Municipios escolares	SUTE- regionales Colegio de Profesores	ANAMEBI regionales Colectivos Interinstitucionales (Redes) ONG Mesas temáticas	MCLCP Federaciones (agrarias, de mujeres, indígenas) Cámara de Comercio o asociaciones de empresarios, CCR
Local	COPALE	SUTE- local Colegio de Profesores	ONG, Foro EIB, (Huanta) Mesas temáticas	MCLCP, Red de la defensoría del niño(Quispicanchis), Cabildos, CCL
IE	CONEI, Municipios escolares	AMAPAFAS SUTE-Base		Asambleas comunales

Fuente: Elaborado por la Mesa Interinstitucional del CNE (Comisión de Participación)

Como puede observarse, se encuentran las instancias desde el ente rector y junto a ellas se visibilizan aquellas que emergen desde la sociedad civil. Sin embargo, entre estos actores se evidencian problemas y nudos críticos.

En este sentido, se revela que la articulación entre estas instancias de participación en educación con aquellas de desarrollo territorial (CCR, CCL) es muy débil; incluso, se podría afirmar que, por lo general, no existe. Por ello, se propone que las instancias territoriales deberían asesorar y articularse a las sectoriales, ya que estas manejan políticas de desarrollo concertado.

Sin embargo, esta diversidad conduce a la existencia mayor cantidad de intereses lo que supone la demanda de mayores recursos. En este sentido, cada organización o colectivo compite con otros para posicionar temas en la agenda y demandar la gestión de sus propuestas. De este modo, aquellas que cuentan con mejores recursos tendrán más éxito que otras.

Del mismo modo, en la línea de lograr una mayor contribución al desarrollo territorial, las instancias de participación deben tener mayor disposición para articularse horizontalmente con otras instancias territoriales. No se registran esas interacciones virtuosas todavía.

#### **4. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN: LECCIONES APRENDIDAS**

Con la finalidad de vincular el marco conceptual a las prácticas de la gestión pública, se decidió realizar una revisión de algunas experiencias locales desde donde extraer algunas lecciones útiles en torno al tema del enfoque territorial aplicado a la gestión de la educación. De este modo, se seleccionaron seis casos de gestión educativa local sobre los cuales ya existía alguna información sistematizada<sup>19</sup>. Estas experiencias son diferentes entre sí y es necesario analizarlas desde su propio contexto regional y local, ya que en varias de ellas se observa, por ejemplo, que dependieron en gran parte de la voluntad política de las autoridades de turno y no llegaron ni a institucionalizarse ni a asegurar su continuidad. Sin embargo, resultan altamente valiosas porque plantean elementos para analizar la gestión educativa con enfoque territorial.<sup>20</sup>

Cada una de las experiencias ha tenido temporalidades diferentes. Como se aprecia en el siguiente gráfico. Es preciso señalar que son experiencias distintas y, por ello, hay que analizarlas y leerlas en su contexto específico. Sin embargo, sí consideramos que nos brindan elementos para pensar la gestión educativa con enfoque territorial.

---

<sup>19</sup> La revisión de las experiencias de gestión local derivó en un proceso de análisis y discusión colectiva en el cual participaron de manera muy activa los integrantes de las comisiones de la Mesa Interinstitucional. Se logró contar con personas que estuvieron involucradas en las experiencias o en los procesos de sistematización lo cual fue muy valioso para realizar un análisis con mayor minuciosidad.

<sup>20</sup> Por razones de espacio no se ha incluido en el presente documento una reseña de cada una de las experiencias. Sin embargo, como anexo está la Matriz de Sistematización construida para el análisis de las experiencias trabajado por la Comisión de Gestión Territorial y Articulación Intergubernamental y luego por la Mesa Interinstitucional.



Es así que se resalta del conjunto de las experiencias revisadas lo siguiente:

- Las experiencias se desarrollan en un marco normativo que aún mantiene la sobreposición de roles y funciones de los principales actores a nivel local como son la UGEL y el gobierno local (municipalidad). En este sentido, las experiencias plantean, con diferente nivel de éxito, arreglos institucionales para viabilizar la gestión educativa local.
- Las experiencias revisadas corresponden en su mayoría a distritos rurales (5), de los cuales 4 se encuentran en la zona andina y uno en la zona amazónica. El distrito de Ventanilla es el único distrito urbano y costero. En este sentido, las características de las escuelas de cada distrito presenta características que corresponden a su contexto local.
- Las experiencias revisadas se produjeron en distritos con limitados recursos administrativos- técnicos.
- Teniendo en cuenta las diferencias en ubicación geográfica y demográfica, las experiencias se llevaron a cabo en distritos con un importante sector de la población en condiciones pobreza.
- Las experiencias no implicaron grandes cambios de la estructura municipal. En general se observa una tendencia a “usar” la estructura actual y agregar instancias de gestión especializadas en el tema educativo.
- Todas estas experiencias han sido estudiadas. Es decir, han sido parte de algún proyecto o programa público o privado que ha requerido la sistematización de su proceso o la evaluación del mismo. Por lo tanto, existe información secundaria que también se ha utilizado en realizar el siguiente análisis.

#### 4.1. Características del contexto territorial y político

Como ya se ha señalado, aunque las experiencias son distintas algunas de ellas comparten características que es importante tener en consideración durante el análisis. En relación a las características del contexto territorial, se encuentra que en 5 de ellas corresponden a distritos rurales, con una población dispersa. 3 experiencias se desarrollan en la Región Piura. Esto queda ilustrado en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**

## Cuadro resumen de características de contexto de experiencias

<i>Experiencia</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Características</i>	<i>Pobreza total (2007)</i>	<i>Pobreza extrema</i>	<i>Índice Gini</i>	<i>Resultados ECE</i>
<i>Ventanilla</i>	Región Callao	351,880 hab. Distrito urbano, costeño extenso y disperso, su territorio abarca el 51% del territorio del Callao.  Tiene 694 IIEE, 331 públicas y 363 privadas.	29.2%	0.6%	0.28	Entre los años 2008 a 2012, respecto a comprensión lectora, el distrito experimentó un crecimiento de 105 % % mayor de estudiantes ubicados en el nivel 2 (suficiencia), pues se pasó de 21.3% a 43.8%  De igual modo, en Lógico-Matemática se evidenció un crecimiento de 100 % en el grupo de estudiantes ubicados en el nivel 2 (de 10.3% a 20.6%)
<i>Santo Domingo</i>	Provincia de Morropón. Región Piura.	7,957 hab. 86% viven en zona rural del distrito. (2007). 19 IIEE inicial (Pronoei 12), 30 primarias (14 multigrado, 14 unidocentes), 7 secundarias. 01 Instituto Superior no universitario.	57.5%	20.7%	0.34	
<i>Cuñumbuqui</i>	Región San Martín. Provincia de Lamas.	4,408 habitantes. Contexto rural (café y ganadería principalmente), con geografía accidentada y escasa conectividad que hace difícil el acceso.	45.9%	13.4%	0.30	En cuanto a Comprensión Lectora, el distrito experimentó un crecimiento de los estudiantes ubicados en el nivel 2. Pasaron de 5.9% en el 2009 a 6.4% en el 2011. Y para el caso de Lógico Matemática, se registró también un crecimiento: de 1.2% a 3.8% para el mismo horizonte temporal.
<i>Las Lomas</i>	Región Piura.	32,547 habitantes de los cuales el 72.8 % están asentados en el área rural.  Cuenta con 40 IIEE primarias y secundarias, con 21 iniciales, 22 PRONEI de gestión Municipal y 9 locales que son centros de aprendizaje y demás instancias.	64.1%	23.7%	0.33	
<i>Julcán</i>	Región La Libertad. Provincia de Julcán.	32,985 hab. Cuenta con 211 IIEE, 181 en zonas rurales y 30 urbana. 33.9% de IIEE unidocentes y	75.6%	29.2%	0.25	Para este distrito, entre los años 2009 a 2011 no se apreció una mejora en Comprensión Lectora, pues se registró una caída de 12.5% a 7.6% en el 2011. De igual modo, para Lógico Matemática, que evidenció un decrecimiento de 14.5% a 9.3% en el 2011.

		60.9 polidocente multigrado.				
		12,888 hab.				
		67% de la población es urbana.				
<i>La Matanza</i>	Región Piura. Provincia Morropón.	15 PRONOEI, 8 inicial, 32 primarias (50% multigrado y 50% unidocente). 4 secundarias, 1 CETPRO, 1 Centro de EB Especial Municipal, 3 programas de estimulación temprana.	73.1%	28.1%	0.31	Entre los años 2009 y 2011 se pasó en matemática de 13.4 % en el nivel 2 a 23.7 %, luego de una caída a 9.8 % el 2010. En el caso de comprensión de textos, se pasó de 17.8 % el 2009 a 22.4 % el 2011, con un llamativo pico el 2010 de 32.8 %.

Elaboración propia. Fuentes: INEI (2007), ECE

De los seis distritos, cuatro distritos son rurales, con una población dedicada a actividades agropecuarias. La mayoría está ubicada en zona andina y el idioma mayoritario es el castellano. Una experiencia, Cuñumbuqui, se encuentra en la selva alta. Ventanilla es la excepción ya que se encuentra en la costa, con una población urbana que supera los 300,000 habitantes. No obstante, es importante resaltar que es un distrito con muchas zonas de habilitación urbana precaria y donde hay sectores de la población que no tienen servicios básicos como agua y desagüe (Delgado 2013).

Es importante señalar también que, salvo el caso de Ventanilla, son distritos que tienen escuelas dispersas o a gran distancia desde las capitales distritales, lo cual supone un reto en relación a la articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental.

En el Cuadro N° 3 presentamos un resumen de las principales características del contexto político de las experiencias analizadas. Destacamos entre estas las siguientes:

- Dos experiencias analizadas, Ventanilla y Santo Domingo, participaron en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) realizado entre el 2007 al 2009.
- En tres de los casos, Santo Domingo, Cuñumbuqui y La Matanza, los alcaldes ya contaban con experiencia previa en sus cargos porque habían sido elegidos.
- En las experiencias de Santo Domingo, Las Lomas y Cuñumbuqui desde el inicio los alcaldes estaban comprometidos con la educación ya sea explícitamente como parte de sus compromisos políticos durante sus campañas electorales como por el trabajo que ya habían hecho como autoridades.
- En Julcán, Cuñumbuqui así como en La Matanza la experiencia se inicia a nivel local pero como parte de un proceso del nivel regional. En Julcán la experiencia se inicia a partir de la implementación de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) de la región.
- Todas las experiencias contaron con la participación y recursos, técnicos y financieros, de la cooperación internacional a través de proyectos o programas.

Lo cual también sugiera la capacidad de las municipalidades para trabajar con estas instituciones.

Junto a lo anterior se deben considerar algunas características propias de cada experiencia. En el caso de Santo Domingo, hay que resaltar que fue una de las experiencias pioneras en democracia participativa del país. Por su parte, como se verá más adelante, Ventanilla tiene como particularidad que mientras se implementó la experiencia, las autoridades locales y regionales eran de la misma agrupación política y tenían afinidad con el partido del gobierno de turno. Finalmente, es necesario señalar que el distrito de Julcán tenía serios problemas institucionales con procesos de revocatorias y reelecciones de alcaldes. Al mismo tiempo, a lo largo del análisis Julcán ha sido en varios sentidos un caso diferente a los demás.

### **Cuadro N° 3**

Cuadro resumen de características del contexto político

<b>Experiencia</b>	<b>Año inicio</b>	<b>Características de la experiencia</b>	<b>Autoridad local</b>
<i>Ventanilla</i>	2007 -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es parte del PPMGE aunque se declara no apta.</li> <li>• Trabajo multisectorial, apoyo de cooperación</li> <li>• UGEL para distrito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afinidad entre autoridades locales, regional con gobierno central.</li> <li>• En 2012 el Jurado Nacional de Elecciones declaró la vacancia del Alcalde. Ese mismo año, fue repuesto en el cargo.</li> </ul>
<i>Santo Domingo</i>	2004-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiencia previa de gobierno local en educación: planificación local y educativa.</li> <li>• Es parte del PPMGE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde en su tercera reelección.</li> </ul>
<i>Cuñumbuqui</i>	2011 -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GR Modelo de Gestión Regional y es distrito laboratorio.</li> <li>• Trabajo de la Cooperación Internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde estaba en 2do período, con tema educativo como prioridad.</li> </ul>
<i>Las Lomas</i>	2009 -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde preside Asociación Chira (articula a las diversas instituciones/ empresas que intervienen en Las Lomas en el campo educativo).</li> <li>• Experiencia con área técnica pedagógica y área técnica productiva.</li> <li>• Equipo técnico conformado por los coordinadores de las redes educativas y profesionales agropecuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación fue compromiso electoral de alcalde para elección.</li> </ul>
<i>Julcán</i>	2009 -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma institucional del GR 2008: DRE se convierten en gerencias regionales.</li> <li>• GR formula PIP en convenio con PROMEB.</li> <li>• Experiencia ejecutada por equipo técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local débil institucionalidad: 4 cambios por elección y revocatorias.</li> </ul>
<i>La Matanza</i>	2012 -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Región promueve "Modelo de Sistema de Gestión Educativo Regional de Piura", incluye propuesta de un modelo de gestión educativa local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde en segundo período.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## **4.2. Actores que participaron y roles que cumplieron**

A continuación se describirá y analizará cada uno de los actores que participaron en las experiencias.

#### **4.2.1 Ministerio de Educación**

El ente rector participó en las experiencias de Ventanilla y Santo Domingo a través del PPMGE, el cual, desde el inicio fue una propuesta de gestión desde el Ministerio hacia los distritos y no incluyó a los Gobiernos Regionales ni a las instancias descentralizadas del sector.

#### **4.2.2 Gobierno Regional**

Sólo en dos casos el GR ha jugado un rol importante en estas experiencias. En uno, de San Martín-Cuñumbuqui- claramente tuvo un rol ya que fue el Gobierno Regional el que promovió la experiencia a partir del proceso de construcción de un Modelo de Gestión Educativa Regional. Sin embargo, hay que resaltar que posteriormente hubo limitaciones durante la gestión. En el otro caso –el de La Libertad-Julcán- también hubo una iniciativa desde el Gobierno Regional, pero no logró una mayor articulación regional-local.

#### **4.2.3 Dirección Regional de Educación**

En general, en aquellos casos en los que no hubo mayor articulación entre el gobierno regional y el gobierno local, se observa que las DRE y el GR estuvieron “ausentes”. Mientras que en los casos de las experiencias parte del PPMGE, éstas no brindaron el apoyo técnico que debían, incluso, en el caso de Santo Domingo, donde el GR sí estaba a favor del PPMGE e intercedió para promoverlo.

Por otro lado, es necesario mencionar que en La Matanza hubo un intento de involucrar a la DRE, desconcentrando su trabajo y brindando asistencia directa específica a cada distrito. La Matanza, en este sentido, se produce en otro escenario político de las otras experiencias piuranas ya que cambia el GR de Piura, y en otro momento del proceso de descentralización. El caso de Piura se observó que durante el período del presidente Trelles en el GR, hubo algún grado de desconcentración, aunque con muy poco vínculo entre el GR y el GL. Sin embargo, posteriormente –en la gestión de del Presidente Regional Atkins- esta situación cambia, siendo el caso de La Matanza una demostración de ello.

#### **4.2.4 Unidad de Gestión Local**

En casi todos los casos analizados se observa que está implícito que se considera a la UGEL es percibida como una instancia lejana y que no responde a las demandas locales: las necesidades de las IIEE, estudiantes y docentes. Tiene recursos insuficientes, humanos y financieros, que no le permiten atender las demandas de su jurisdicción, especialmente en aquellas localidades con una dispersión territorial y dificultades para el acceso y la comunicación.

Frente a ello, las experiencias muestran – como respuesta - la conformación de instancias gestión más cercana a las realidades locales, ya sea a nivel distrital --lo que hemos denominado las instancias de gestión local--o incluso a nivel zonal como en el caso de Santo Domingo o Ventanilla.



Más aún, la lejanía de la UGEL en el cumplimiento de sus funciones se agrava en casos donde la UGEL no es ejecutora. Este fue el caso de la UGEL de Morropón- en la experiencia de Santo Domingo - por lo que los docentes percibían al GL como una instancia más cercana y eficiente para la atención de sus problemas. Solo en el caso de Ventanilla a la UGEL le correspondía un único distrito.

Las experiencias, en su mayoría muestran que se produjo una tensión entre el GL y la UGEL, donde esta última responde a la estructura del sector educación antes que como una unidad desconcentrada del GR. Si bien la UGEL casi siempre ha participado en esas instancias de nivel local, no parecen haberse resuelto dos problemas de fondo. Señalamos aquí los principales:

- La herencia de una lógica sectorial que conlleva a una suerte de “bicefalismo” ya que depende formalmente del GR, pero atiende o “hace caso” realmente al MINEDU.
- La duplicidad de funciones respecto del GL.

Esta última situación fue particularmente explícita en el caso de Cuñumbuqui donde la UGEL tiene dificultad para adaptar su cultura organizacional, de carácter sectorial y centralista, a una lógica territorial que implicaba concertar con otros actores (particularmente en el espacio instaurado del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social (CGLDS) y respetar los acuerdos tomados.

El caso de La Matanza demuestra que la articulación entre la UGEL y el GL depende de la disposición del director de la UGEL pero también de la posición de la DRE –en tanto ente del cual esta depende. En todo caso, en las experiencias de Cuñumbuqui, La Matanza y Ventanilla, se ha observado que la UGEL estableció vínculos de coordinación y articulación intergubernamental con el GL en la medida que éstos invertían en educación y apoyaban a las UGEL y se plantea que ésta debería ser un soporte a iniciativas del GL. En el caso de la Matanza, fue importante que la DRE estuviera apoyando a las iniciativas del GL.

Esta relación UGEL – GL, sin embargo, tiene sus altibajos y vaivenes, dependiendo de la coyuntura política institucional y sectorial. Este es el caso de la UGEL Ventanilla que tiene avances de institucionalización del modelo de “Escuelas Felices” pero que desde el 2012 está generando “su” propio modelo basado en la gestión de los aprendizajes, no quedando siempre claro para los actores del distrito la relación entre ambas propuestas.

En el caso de Santo Domingo más que la UGEL es la Red Educativa Local (REL), como instancia desconcentrada de la UGEL Morropón, la que se involucran en la gestión educativa local. La REL tiene un rol administrativo pero llega a tener un rol cercano al GL, incluso funciona en el local de la municipalidad.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Hay que precisar que la REL es una instancia administrativa de la UGEL, no es una red educativa de instituciones educativas como las que participan en otras experiencias. En el caso de la Región Piura desde finales de los noventa cuentan las REL como instancias responsable de la gestión técnico -pedagógica y administrativa de la educación inicial, primaria y secundaria

Es diferente en la experiencia de Julcán donde no hubo mayor articulación entre UGEL y GL. De hecho la UGEL de Julcán estuvo muy involucrada en la etapa de formulación del PIP, cuando su director participó en el diplomado promovido por PROMEB. Pero luego que éste dejara el cargo en el año 2011, ese compromiso decayó, demostrando que no hubo una apuesta institucional.

Esto último pone de relieve, a la vez, otro problema: la falta de institucionalización de las políticas en la UGEL. De esta manera, el desafío a enfrentar pasa por hacer, desde el marco normativo pero también desde la misma gestión, que las iniciativas y los compromisos establecidos en cualquier experiencia de gestión educativa local no dependan exclusivamente de las personas que están en el cargo sino que pasen a formar parte de la institución. Para ello, resulta fundamental plasmar dichas decisiones y objetivos en los instrumentos de gestión –por ejemplo, los documentos de planificación y los planes operativos.

Se ha observado en algunas experiencias, como la de Cuñumbuqui, un problema con la cultura organizacional de la UGEL la cual está fuertemente orientada al sector y es dependiente del ente central. Sin embargo, cabe anotar que ese problema tiene una base normativa y que es también desde ahí que hay que promover un cambio. Por otro lado, ciertamente, las modificaciones que se hagan en la manera de gestionar descentralizadamente la educación ayudarán a modificar esos patrones de comportamiento.

De algún modo, las experiencias locales analizadas han buscado superar el problema de la superposición de funciones entre UGEL y GL, buscando establecer un nivel de coordinación y articulación entre ambas instancias. No obstante, debe notarse que se trata de arreglos institucionales “provisionales” que quizás no resuelven los temas de fondo –dependientes de otro nivel de decisiones.

Las experiencias reportaron la necesidad de recursos técnicos y especialistas, para la supervisión y acompañamiento docente que permitan el soporte a las experiencias. En ese intento por “usar” la estructura organizativa, algunas experiencias locales pasaron por repensar el rol de las UGEL al establecerse claramente un rol rector a nivel local a cargo de la municipalidad distrital. Eso ha supuesto buscar soluciones al problema de la insuficiente “llegada” de la UGEL a las escuelas; y a ese nivel, las “salidas” han sido variadas. En el caso de Ventanilla, por ejemplo, la Cooperación Internacional contrata acompañantes y luego estos pasan a ser pagados por la Municipalidad. Al mismo tiempo la UGEL tenía un especialista pedagógico por cada una de las seis Redes Educativas. En el caso de La Matanza la UGEL apoya con los especialistas y recibe recursos del GL para actividades pedagógicas y actividades recreativas y deportivas. En Santo Domingo la Municipalidad se planteó como propuesta que los coordinadores de red fueran los que asumieran la labor de monitoreo

---

de un distrito. Está conformada por un coordinador y dos especialistas en educación, es decir, tres plazas orgánicas presupuestadas. Es frecuente que la REL limite sus funciones al monitoreo pedagógico y visitas de supervisión, en el área administrativa generalmente se limita a informar y servir como una mesa de partes de la instancia superior.

pedagógico. Sin embargo, un punto común en las experiencias de Ventanilla y Santo Domingo, es que se creó una tensión GL- UGEL precisamente para responder de manera flexible a estas demandas locales de recursos humanos. Hay que resaltar que la UGEL no resuelve la demanda de acompañamiento pedagógico.

Pese a los avances que implicaron estas experiencias, parece no haberse abordado el problema de la duplicidad de funciones de lo pedagógico y lo administrativo, que acaba privilegiando a estas últimas. Al parecer, las experiencias locales no tuvieron como objetivo resolver ese problema, como sí lo intentaron hacer algunas reformas institucionales como la del GR de Arequipa (Manrique 2011). Ello quizás se deba a las limitaciones de atribuciones que les plantea el marco normativo nacional –dado que las reformas o reestructuraciones de los niveles intermedios, DRE y UGEL, no depende del nivel local sino del nivel regional-.

#### 4.2.5 Gobierno local<sup>22</sup>

La actuación el Gobierno Local como proveedor, supervisor, articulador o de soporte a los procesos educativos en el distrito ha sido muy relevante, incluso antes del desarrollo de las experiencias analizadas. En todos los casos, con excepción de Julcán, ha destacado la voluntad política del alcalde como un elemento clave del “éxito” de la misma.<sup>23</sup>

Tanto para Ventanilla como en Santo Domingo, el PPMGE constituyó una repotenciación del papel que ya venían cumpliendo las municipalidades en sus jurisdicciones –lo cual coincide con la percepción general que dicho programa abrió oportunidades para la participación y consolidación de un rol protagónico del GL en la gestión educativa. Es así que el gobierno local adquiere protagonismo y las condiciones para tener el protagonismo.

Incluso, en los gobiernos locales que no formaron parte del PPMGE, pareciera que éste constituyó un referente clave para la toma de decisiones relacionadas a la organización local para la gestión educativa –ése fue el caso de La Matanza que se inició con posterioridad pero adoptó, por ejemplo, como modelo organizativo, la instancia del “Concejo Educativo Municipal” (CEM) del PPMGE aunque definiendo otro tipo de participación a su interior.

El PPMGE, en suma, constituyó una experiencia que permitió poner en evidencia y consolidar en cierto sentido el rol gestor del gobierno local. Aunque este proceso no estuvo exento de problemas: no siempre constituyó un elemento a favor de esa consolidación. En el caso de Santo Domingo, incluso, se podría decir que el PPMGE acabó “chocando” con las iniciativas de gestión educativa local, debido a la rigidez del esquema de gestión planteado. Este caso nos hace recordar los problemas estructurales que tuvo el PPMGE como una propuesta que desconocía el esquema descentralizador desarrollado por el marco

---

<sup>22</sup> En todas las experiencias el gobierno local es la municipalidad distrital. En ninguna de las experiencias participa una municipalidad provincial.

<sup>23</sup> Hay que precisar, como ya se ha hecho, que el caso de Julcán constituye una excepción frente a las otras experiencias, debido a la debilidad institucional del gobierno local. Es por ello que se puede considerar coherente con la forma como se planteó la concepción, la formulación y la implementación del PIP: fundamentalmente, a iniciativa del gobierno regional –el cual mantuvo un importante protagonismo a lo largo del desarrollo de la experiencia.

normativo vigente y obviaba el papel de los GR en la definición de la gestión descentralizada de la educación.

Por otro lado, las experiencias de gestión local revisadas muestran un esquema de organización distinto al propuesto por el PPGME, el cual difiere en la naturaleza del mismo: mientras que el último proponía la creación de una instancia municipal (dentro de la estructura del gobierno local), el primero promueve una instancia ubicada en un ámbito local multi-institucional, por así decirlo, más cercano al esquema de gobernanza propuesto en la experiencia de Cuñumbuqui. Por ello, esa instancia de gestión –como se verá luego- no está necesariamente ubicada o instalada como parte de la estructura municipal, aunque tampoco forma parte de la estructura de la UGEL.

En todo caso, las experiencias analizadas permiten ver que el rol del gobierno local en la gestación de los espacios de gestión local ha sido es, en todos los casos, crucial. Es ahí donde se ha puesto en evidencia la capacidad articuladora de la municipalidad y de las autoridades ediles.

Sin embargo, también evidencia que los roles cumplidos por el gobierno local no se han circunscrito a constituirse como ente articulador. De hecho, como se ha señalado, las funciones que el gobierno local ha venido cumpliendo abarcan acciones de supervisión, monitoreo, promoción, soporte y provisión. En el caso de Ventanilla, la Municipalidad contrata a los acompañantes pedagógicos, en La Matanza la UGEL apoya con los especialistas y recibe recursos del GL para actividades pedagógicas y actividades recreativas y deportivas y en Santo Domingo la municipalidad planteó que los coordinadores de red fueran los que asumieran la labor de monitoreo pedagógico.

Aunque, al mismo tiempo, las experiencias revisadas indican que ese tipo de funciones no suelen ser desarrolladas por el gobierno local de manera individual y aislada. En realidad, lo que se observa es que se ejercen en el marco de, a través de, o conjuntamente con, la instancia de gestión local generada al calor de la experiencia promovida desde algunos de los niveles o actores del contexto regional o local. En otras palabras, el gobierno local interviene en la educación a través de la instancia de gestión local. La máxima expresión de este esquema quizás sea el caso de Cuñumbuqui, donde se observa, aunque sea de modo incipiente, la generación de una experiencia de gobernanza local, donde el gobierno local es un actor más clave, por cierto, pero no único.

El caso de Julcán revela que hay dos tipos de problemas: una indefinición de funciones (derivada de un problema del marco normativo actual), y una falta de institucionalidad en el nivel de los gobiernos locales (por lo que todo depende de la voluntad del alcalde). Pero esta experiencia también plantea un tema: hasta qué punto se puede involucrar "a la fuerza" o "desde fuera" al gobierno local en una experiencia de gestión local. La iniciativa del PIP surge desde el gobierno regional, el mismo que la viabilizó a través de la DRE y la UGEL. Desde el inicio no se involucró al gobierno local en el PIP. De lo que se deriva la siguiente conclusión: no basta llegar al territorio con iniciativas de desarrollo o proyectos de inversión, sino que es importante involucrar al GL desde el inicio de cada propuesta.

Este punto, a la vez, lleva a la pregunta siguiente: cómo hacer para que una experiencia de gestión local sea asumida como suya por parte del gobierno local. La revisión de las

experiencias nos permite concluir que un requisito fundamental del desarrollo de la experiencia es el firme compromiso del gobierno local expresado en la voluntad política del alcalde. Sin la voluntad política, la viabilidad y sostenibilidad de la experiencia resulta difícil de plantearse.

El gobierno local y la UGEL comparten –por así decirlo- un mismo espacio de actuación. Las experiencias analizadas revelan que la relación entre ambas instancias varía significativamente: desde casos donde hay una coordinación estrecha –e incluso casi una confluencia funcional armónica en las instancias de gestión local-, hasta casos donde no existe ningún tipo de vínculo.

#### **4.2.6 Redes educativas**

En casi todas las experiencias las Redes educativas aparecen como un elemento clave dinamizador que han brindado las condiciones para que:

- La UGEL llegue, de algún modo, a las IIEE
- Las IIEE establezcan una relación con el gobierno local
- Los docentes tengan referentes importantes para su trabajo pedagógico
- Las IIEE se articulen a las instancias de gestión local

En este sentido las Redes educativas han cumplido un importante rol como un “eslabón” a nivel local que ha permitido la articulación para diferentes funciones como, por ejemplo, canalizar las demandas de las instituciones educativas a las instancias de gestión educativa y para representar al sector educativa desde abajo en procesos y espacios de participación local. Pero también ha servido como soporte del trabajo pedagógico ya que son espacios de intercambio de experiencias docentes y constituyen un medio de facilitación de la llegada a las IIEE para el monitoreo.

A partir de las experiencias, se observa que las Redes educativas surgen como expresión de las características territoriales de una jurisdicción. Su conformación responde, precisamente, a los vínculos entre IIEE que posibilita su cercanía y su inserción compartida en espacios territoriales comunes como las áreas productivas, los corredores económicos y las cuencas. Esta es una característica que identifican las UGEL para crear y promover redes. Como parte de las experiencias, los gobiernos locales también constituyeron redes para responder a los desafíos locales de gestión educativa como fue el caso de Ventanilla, Santo Domingo, Cuñumbuqui, etc. Las Redes, al mismo tiempo, demuestran tener mucha flexibilidad en su forma de organización y, potencialmente, tienen características para que su organización y conformación responda a un enfoque territorial.

Sin embargo, las Redes educativas no siempre funcionan bien como lo muestran las experiencias analizadas. En general, tienen una organicidad variada, se observa que gran parte de las Redes educativas surgidas por iniciativa de las propias IIEE o por iniciativa de los Gobiernos Locales, no cuentan con el reconocimiento oficial del sector educación. Las Redes educativas creadas y reconocidas por las UGEL corresponden a aquéllas que cumplen una serie de requisitos formales establecidos por la normatividad vigente (como el hecho de estar conformadas por un número determinado de IIEE y tener que incluir los tres

niveles de EBR). Sin embargo, las experiencias revisadas ponen en evidencia que ese marco normativo no parece responder a las dinámicas locales reales –sobre todo en contextos rurales en los que las IIEE unidocentes y multigrado constituyen una proporción importante del universo de escuelas. En ese sentido, podría decirse que ese marco “choca” con la forma como las IIEE educativas han buscado organizarse para atender sus necesidades de gestión institucional y pedagógica. Es así que las experiencias analizadas tenían redes no institucionalizadas. Este es un problema que se magnifica ya que hay experiencias en las cuales las redes no se toman en cuenta ya que solo se considera a las unidades de costeo.

Por otro lado, pese al rol positivo que cumplen las Redes educativas, éstas presentan una serie de problemas relacionados a su funcionamiento y su institucionalidad. Uno de esos problemas tienen que ver con la necesidad de recursos: la escasez de los mismos condiciona y traba su trabajo. Otro problema tiene que ver con la representación debido a la debilidad de los CONEI; como en el caso de Cuñumbuqui. A lo cual se une el comentado desfase entre la normatividad hoy vigente y la realidad.

Pese a estas dificultades, se tiene que enfatizar que las experiencias muestran en su mayoría que los gobiernos locales no llegaron a las instituciones educativas de manera directa sino, a través de las redes. Y es con las redes que se genera consensos a nivel local, se dialoga.

#### **4.2.7 Cooperación internacional**

Como se ha señalado, todas las experiencias han tenido la participación de la Cooperación Internacional brindando recursos y también apoyo técnico. Queda claro, por ejemplo, que sin la intervención y el apoyo del proyecto UNICEF gran parte del avance de la experiencia del distrito de Ventanilla no se hubiera implementado.

En algunos casos, como Cuñumbuqui, queda la duda acerca de hasta qué punto el apoyo de la Cooperación internacional resulta indispensable y qué pasa en el momento en que ésta se retira (porque finaliza su ciclo de intervención). Lo cual nos lleva a plantear el tema de cómo generar capacidades locales y regionales, tanto técnicas como financieras, para continuar con la experiencia; pero además de cómo generar una institucionalidad local y regional que garantice esa continuidad a cargo de los actores de cada espacio.

### **4.3. Características de la instancia de gestión educativa local**

La revisión de las experiencias muestra que las instancias cumplieron diferentes funciones o se crearon diferentes instancias para que cumplieran distintas funciones. En todo caso, es importante destacar que las experiencias muestran procesos de ensayo-error, de lecciones aprendidas y ajustes, así como decisiones que se implementan una vez que cambian condiciones en el contexto político y social a nivel local o regional. Además, se conforman institucionalidades nuevas a nivel local donde la municipalidad participa y lidera, pero no se encuentra sola. En estas instancias es posible observar el rol de la articulación horizontal en el territorio.

En algunos casos se constituyeron instancias de concertación para alcanzar consensos y establecer prioridades para la gestión, así como instrumentos de gestión. Es el caso de

Cuñumbuqui y el *Comité de gestión local para el Desarrollo Social*, instancia de articulación entre los principales actores locales, como el gobierno local, la red educativa, la UGEL de Lamas y el asesor técnico del Proyecto SUMA. Esta instancia es la que tiene a su cargo la elaboración del “Plan Mancomunado” el cual surge como un instrumento de gestión sectorial pero incorpora al sector salud y se plantea, aunque no lo realiza, involucrar a otros sectores. Sin embargo, el Comité no se limita a funciones de concertación, también es una instancia política y de ejecución.

En la experiencia de Ventanilla no se llegó a concretar pero se planteó, en la misma línea, la constitución de un *Comité de Desarrollo Zonal* el cual debería estar integrado por agencias municipales, centro de salud de cada cono y UGEL, Comité de Salud y Red Educativa, Juntas Vecinales, entidades de Cooperación que intervienen en la zona, Instituciones privadas y Públicas. El objetivo de este comité sería el desarrollo de las políticas locales de manera integral.

Otras experiencias plantearon instancias de ejecución, como es el caso de las *Secretarías técnicas* en las experiencias de Ventanilla, La Matanza, Santo Domingo y Las Lomas. En La Matanza se creó la *Comisión Ampliada de Regidores en Educación, Cultura, Deporte y Turismo*, instancia que inició la formulación concertada del PEL Santo Domingo, en el marco de PPMGE, también plantea varias propuestas que van sucediéndose pero que tenían como objetivo ser ejecutivas, es decir, desarrollar la gestión. Uno de los problemas que tuvo esta experiencia es la duplicidad de funciones entre la REL y la Gerencia de Desarrollo Social.

La revisión de la experiencia de Julcán muestra la inexistencia de una instancia de gestión local que articule los esfuerzos de los distintos actores. En realidad, el GR nombró como instancia rectora a la Gerencia Regional de Educación de La Libertad pero ésta no cumplió su rol. La UGEL era la instancia ejecutora-administrativa y al mismo tiempo encargada del monitoreo del proyecto. Sin embargo, fue el equipo técnico el que desarrolló la experiencia como una consultoría, pero actuando de modo aislado y desarticulado de la UGEL.

#### **4.4. Análisis transversal de las experiencias: lectura en términos de procesos clave**

Tras reseñar y analizar las experiencias desde los actores que participaron y el rol que desempeñaron en cada uno de los casos, resulta pertinente presentar una lectura que integre las cinco experiencias desde los procesos clave: Planificación y Presupuesto, Participación, Articulación y Desarrollo de Capacidades.

##### **4.4.1. Planificación y Presupuesto**

Tras el análisis de los casos, podemos decir que la implementación de los instrumentos concertados están sujetos a la discrecionalidad de las autoridades. Como se ha señalado, varias de las iniciativas están vinculadas a la formulación del PIP y al apoyo de la Cooperación Internacional. Frente a ello, nos preguntamos si es difícil destinar presupuesto a educación desde el presupuesto regional o local.

Asimismo, desde las experiencias reseñadas, si bien la planificación no mira la integridad del territorio, las prioridades en educación se fijan desde espacios interinstitucionales con representación del estado y sociedad civil, bajo el liderazgo de la Municipalidad.

Desde las diferentes experiencias cabe preguntarnos qué tan necesario es contar en el territorio con un plan de desarrollo concertado que mira educación y además contar con un PEL. Como bien sabemos, el que se reconozcan las diferentes iniciativas en educación no significa que a estas se les adjudique un presupuesto.

Los Instrumentos de planificación juegan un rol importante como marco de la articulación PDC, PEL, Plan Mancomunado. Sin embargo estos instrumentos no responden a una articulación con lo regional. En algunos casos se busca que los documentos de planificación estén articulados con los territoriales (PDCL) y con los institucionales (PEI, de GL, UGEL, escuela, red educativa, entre otros). En este sentido, no se asegura el alineamiento entre las políticas sectoriales con las territoriales, así como de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) con los PER/PEL, PEI, POI.

Por otro lado, en las experiencias surge un instrumento no contemplado en la norma (Plan Mancomunado), que da cuenta de la necesidad de concertar prioridades e implementarlas, contando con una lógica de concertación interinstitucional e intentando garantizar la asignación presupuestal.

No obstante, se evidencia la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación de lo planificado con el presupuesto. Esto impide que se viabilice la implementación de políticas en el territorio. Junto a ello, debemos señalar que existen modelos únicos y bastante detallados a nivel gubernamental (GR/GL) que no toman en cuenta la heterogeneidad de las realidades territoriales y que suponen un límite importante a los procesos de planificación. Por ello frente a esta realidad, el rol que juegan los PIP es decisivo al momento de establecer presupuestos en los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, si bien nos enfrentamos a esta problemática, es posible señalar algunas lecciones aprendidas tras el análisis de casos. En las experiencias se evidencia que la planificación educativa ha desempeñado un rol articulador y dinamizador de la gestión educativa, aunque esto no significa que se haya dado una articulación territorial/sectorial lograda. Asimismo, en las experiencias se ha observado que existe una coordinación de carácter estratégico junto a un componente técnico, pero que también tiene matices políticos, en el sentido de concertación. Si bien esta coordinación ha permitido establecer prioridades, estas no han ido acompañadas de la identificación de responsabilidades políticas, financieras y operativas. Es decir dentro de las experiencias no se revela una adecuada coordinación del gasto, a excepción del caso del Plan Mancomunado.

Por lo tanto, se evidencia la necesidad de conformar Equipo Técnicos que lideren los procesos junto a una capacidad de gestión de proyectos sociales y de planes de mediano y corto plazo concertados. De este modo, se requiere que la planificación estratégica desde lo educativo mire el territorio.



#### 4.4.2. Participación

Como hemos señalado anteriormente, la MI destaca la dimensión de derecho de la participación. Este derecho se entiende como un proceso de agregación de intereses en el campo educativo. En este contexto, el Estado tiene un rol de garante de este derecho al generar las condiciones para que esta participación se ejerza. ¿Cómo sería la participación? Para la MI, ésta tendría que ser una participación flexible, pertinente y dialogante con el territorio. De esta manera, deberíamos superar la institucionalización rígida.

Pues bien, en el caso de las experiencias presentadas, se evidencia una participación consultiva para la definición de prioridades. Así, la participación ha sido parte del diseño de las experiencias en tres puntos importantes: i) *iinstitucionalizando instancias*, al recuperar la participación de instituciones públicas; ii) *la participación social* y iii) *las redes escolares*. Al igual que en el proceso anterior, las experiencias revelan una fuerte dependencia de la voluntad política.

En líneas generales, la lectura transversal de las experiencias nos permite señalar algunos elementos compartidos. Se debe reconocer que la participación a favor de la escuela y los estudiantes es sectorial. En este contexto de no articulación el rol de las redes sería importante, pero ¿Cuál es el rol de las redes en los procesos de articulación? ¿Cuánto contribuyen a la articulación con las escuelas? En todos los casos la llegada a las escuelas se da a través de las redes quienes han cumplido un rol de nexo entre el GL y la escuela. Sin embargo, observamos que estas redes más que un espacio de participación, conforman un contexto muy interesante de intercambio pedagógico, de ahí la necesidad de que estas redes se integren a las asambleas comunales, a fin de que ambos espacios se enriquezcan mutuamente en su actuar.<sup>24</sup>

Junto a ello, existen todavía pocos estudios sobre participación en las escuelas. Si bien se reconoce que los CONEI no están funcionando adecuadamente y las APAFA tienen una presencia importante aunque en muchos casos desde un rol más instrumental y administrativo; no existen mayores evidencias empíricas e investigaciones sobre ello, siendo instancias que no aparecen destacadamente en las experiencias analizadas.

Frente a esta problemática es posible señalar algunas lecciones aprendidas:

- La necesidad de construir modelos de gestión regional participativos que miren lo territorial, más que lo sectorial, partiendo de una mirada integral del individuo y del territorio.

---

<sup>24</sup> Como destaca el documento de Roña y Rebaza (2012), las Redes siempre han existido, de diversas formas, en nuestro sistema educativo. Los autores refieren, por ejemplo, que en el Proyecto de Educación Campesina puesto en marcha a partir de 1945, el Consejo Comunal presidido por el Director de la escuela matriz era integrado también por los Presidentes de las comunidades campesinas.

- La necesidad de articular las experiencias de concertación territorial con las de carácter sectorial, como las que se han creado en educación y salud y las que surjan desde otros sectores.
- Para ello, se requiere el desarrollo de una agenda estratégica concertada en educación entre la sociedad civil y el gobierno en el territorio.
- Esto implica el fortalecimiento de las instancias de planificación territorial concertada y participativa junto al desarrollo de nuevos liderazgos técnicos y políticos en las instancias de participación.

#### **4.4.3. Articulación intergubernamental**

La MI entiende la articulación como la forma de relación entre los distintos actores a partir de las instancias de gestión. Las experiencias de gestión local son participativas por definición, por lo tanto es posible señalar que ésta puede ser asumida como una condición para los modelos de gobernanza local. Así, los casos nos revelan que las municipalidades con experiencias de articulación junto a la sociedad civil o sector privado han funcionado mejor.

En líneas generales, la articulación se genera a partir del impulso y liderazgo de los GL. En este sentido, la articulación horizontal funciona mejor que la articulación vertical. En este contexto, ni los GR ni el MINEDU aparecen como actores clave en la articulación vertical (salvo en los casos de Ventanilla y Cuñumbuqui). En los casos de Ventanilla, Santo Domingo y Cuñumbuqui existe una intención política que viene de afuera (mediante el proceso de municipalización) a diferencia de los otros procesos.

Respecto a la participación de los actores de sociedad civil y Cooperación Internacional, estos aparecen como claves en las instancias de articulación horizontal.

Como ya se ha señalado, la MI ha destacado que los niños no son solo estudiantes. Por lo tanto, no solo debería considerarse lo educativo sino trascender este espacio y vincularlo a la educabilidad.

No obstante, se evidencia una insuficiente articulación para el desarrollo territorial (principalmente regional-local) con ausencia de espacios de coordinación de los gobiernos subnacionales en el territorio, esto debido a que existe una reducida predisposición para desarrollar mecanismos de articulación sostenibles por razones políticas o presupuestarias. Así, se aprecia poca claridad de roles y distribución de atribuciones (con ausencia de matrices de competencias y gestión descentralizada), que limita los niveles de entendimiento entre los gobiernos subnacionales.

Creemos que estas situaciones deben ser superadas, si aspiramos a desarrollar una real gestión descentralizada con enfoque territorial, con mayores incentivos para apostar por la articulación intergubernamental y mayor claridad en los actores institucionales para implementar la gestión descentralizada. Sin duda, la articulación requiere estrategias claras y un soporte institucional desde el nivel central que permita ordenar y promover la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Del mismo modo, es necesario contar con lineamientos claros de gestión intergubernamental.

Por ello, se requiere promover mecanismos que ordenen y faciliten la articulación sectorial y territorial, en donde, por ejemplo, la planificación sectorial responda al PDRC, al PDLG y genere condiciones para una real articulación horizontal y vertical. Esto, sin duda, dialoga con el enfoque territorial, dado que se espera que estos espacios funcionen como articuladores en el nivel horizontal y vertical con un respaldo institucional.

#### **4.5. Algunas reflexiones finales a partir del análisis de las experiencias**

- **Educación y desarrollo territorial**

En la práctica, a partir de las experiencias revisadas, hemos visto cómo el gobierno local involucra a un conjunto de actores más allá de lo educativo. De ese modo, se abre la posibilidad de que la agenda trascienda lo educativo y la educación acabe siendo parte de una propuesta de desarrollo social territorial.

- **Gobernanza y logros de aprendizaje**

El carácter “exitoso” de las experiencias analizadas consiste en el ejercicio de una propuesta gestión educativa desde lo local a través de mecanismos de concertación y esquemas de gobernanza. De ese modo, se han dado mejoras tangibles, tales como: una mejor coordinación entre GL, UGEL y escuelas, una mayor participación local de las familias, y un mayor soporte pedagógico al trabajo de los docentes.

En cuanto a la mejora en logros de aprendizaje, dada la complejidad de los diferentes factores asociados a los mismos así como la falta de estudios que permitan su medición y control en las experiencias estudiadas, no es posible establecer relaciones directas (menos aún, causales) entre la gestión local propuesta y los logros de aprendizaje de los estudiantes. Tomando esto en cuenta, los resultados de la ECE son variados no solo entre las experiencias estudiadas, sino también al interior de cada una de ellas. Por ejemplo, en el caso de la Matanza, el 2010 hubo simultáneamente una notable mejora en comprensión de textos (de 17.8% en el 2009 a 32.8% de estudiantes en el nivel 2) junto a una disminución en lo relacionado con matemática (de 13.4 % en a 9.8 %). Sin embargo, al año siguiente, esta tendencia se invierte, y de 32.8 % de estudiantes en el nivel 2 en matemática se disminuye a 22.4 %, mientras que en matemática se pasa de 9.8 % a 23.7 %. Más allá de estos vaivenes, entre 2009 y 2011, se observa en La Matanza mejoras en las dos competencias fundamentales evaluadas por la ECE. Lo mismo se puede señalar en el caso de Ventanilla, entre el 2008 y el 2012.

Sin embargo, en el caso de Julcán existe más bien un retroceso entre el 2009 y el 2011 en las dos competencias fundamentales evaluadas.; y una mejora en comprensión de textos. En el caso de Cuñumbuqui, si bien existen mejoras, el porcentaje de estudiantes que alcanzan los logros esperados es significativamente menor al promedio nacional (en 2011, el 6.4 % en comprensión de textos y el 3.8 % en matemática).

- **Rol de los gobiernos locales en la gestión educativa**

Lo que las experiencias estudiadas muestran es que la gestión de la educación “cobra vida” en el territorio a través de una serie de acciones e iniciativas donde un actor central es el

Gobierno Local. Éste se convierte en coordinador de una serie de esfuerzos (desde el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial) a través del impulso de una articulación territorial –un nuevo concepto que va más allá de la articulación intergubernamental, dado que abarca a otros actores aparte del Estado-.

Casi todas las experiencias analizadas –unas más, otras menos- contienen elementos que se acercan a una gobernanza local en torno a la gestión del servicio educativo. Queda claro que en ese esquema de gobernanza el GL juega un importante rol para generar los espacios de participación, pero también para establecer “alianzas” con distintos actores (incluyendo empresas privadas) para la generación de recursos destinados a la educación.

La revisión de las experiencias muestra la creación de instancias de concertación y gobernanza para la gestión educativa y la gestión local. En algunos casos, dichas instancias sirvieron para alcanzar consensos y establecer prioridades para la gestión de desarrollo local:

- En el caso de Cuñumbuqui: el *Comité de gestión local para el Desarrollo Social*, instancia de articulación entre los principales actores locales, como el gobierno local, la red educativa, la UGEL de Lamas y el asesor técnico del Proyecto SUMA.
- En la experiencia de Ventanilla no se llegó a concretar pero se planteó, en la misma línea, la constitución de un *Comité de Desarrollo Zonal* el cual debería estar integrado por Agencias Municipales, Centro de salud de cada cono y UGEL, Comité de Salud y Red Educativa, Juntas Vecinales, entidades de la Cooperación Internacional que intervienen en la zona, Instituciones Privadas y Públicas.

En algunas experiencias se implementaron instancias ejecutivas, como es el caso de las Secretarías técnicas en las experiencias de Ventanilla, La Matanza, Santo Domingo y Las Lomas. En La Matanza se creó la *Comisión Ampliada de Regidores en Educación, Cultura, Deporte y Turismo*, instancia que inició la formulación concertada del PEL.

En cierto sentido, cada experiencia revela la creación de una suerte de “modelo de gestión local”, de carácter específico, local e idiosincrático, vale decir, territorial. Ninguno es igual al otro, cada uno tiene alguna particularidad –al menos en la forma de organización y el tipo de alianzas y articulaciones de los diferentes actores involucrados-. En todos los casos, sin embargo, el propósito es el mismo: atender las necesidades de recursos, materiales e infraestructura de las escuelas, apoyar a los docentes para el cumplimiento de su labor, reforzar las capacidades de las instancias encargadas de llevar a cabo el monitoreo y la asesoría pedagógica en las escuelas a fin de mejorar la educación y alcanzar el logro de los aprendizajes.

- **Multisectorialidad de las políticas en el territorio**

Aunque las iniciativas de los Gobiernos Locales analizados (Cuñumbuqui, Julcán, La Matanza, Santo Domingo y Ventanilla) muestran que las políticas educativas no llegan a formar parte de un enfoque territorial multisectorial, sí proporcionan evidencias de avance al respecto. La pregunta que surge acá es la siguiente: ¿es posible llevar a cabo políticas multisectoriales, debidamente articuladas, desde el nivel local, aún sin la concurrencia del nivel regional y, sobre todo, nacional?

Quizás ese resultado tenga que ver con el hecho que no existe aún una política nacional que claramente oriente al Estado a desarrollar mecanismos de coordinación y articulación territorial de carácter multisectorial –replicando y haciendo extensivas las experiencias llevadas a cabo en relación a los programas sociales y a sectores como educación y salud, pero involucrando, además, a otros sectores-.

También puede estar relacionado al hecho que aún no parecen existir modelos de gestión regional participativos que enfatizan la lógica de un desarrollo territorial –y no sólo sectorial- partiendo de una mirada integral del individuo y del territorio.<sup>25</sup>

- **La organización del sistema educativo y las UGEL**

La revisión de experiencias de gestión educativa local plantea algunos cuestionamientos sobre la forma de organización del sistema educativo y el referente provincial de las instancias de gestión intermedia en el Perú. Las experiencias revisadas evidencian que la jurisdicción provincial le queda “grande” a la UGEL; lo cual lleva a preguntarse acerca de los cambios que son necesarios hacer en los niveles de gestión intermedios. Pareciera que una conclusión derivada es la necesidad de desconcentrar la UGEL.

Los recursos de una UGEL para atender el número de estudiantes e instituciones educativas que tiene bajo su responsabilidad es insuficiente. Y esto se refiere no solo a los recursos económicos o a la gestión administrativa, sino a la cantidad de personal (especialistas) con que cuenta. Algunos GL, como Santo Domingo y La Matanza, complementan los recursos disponibles contratando equipos docentes.

Sería conveniente tener claridad sobre cuáles son las distintas funciones que deberían cumplir las UGEL y cuáles requieren ser gestionadas de manera más local. Retomando el ejemplo, Ventanilla, se puede observar que ahí se definieron tres tipos de roles: técnico (pedagógico, institucional), operativo (administrativo) y presupuestal. A nivel presupuestal, las Unidades de Costeo representan un cierto nivel de desconcentración. En el nivel operativo y administrativo, quizás sí se justifique un nivel de concentración en la sede provincial del aparato estatal por un tema de economía de escala y ahorro de costos. Sin embargo, en cuanto a la función (sobre todo, pedagógica), sí parece ser evidente que se requiere un servicio más cercano a la escuela. En todos los casos, se hacía evidente algo que siempre ha aparecido en los diagnósticos sobre las UGEL: ésta no se da abasto para llegar a todas las escuelas. Frente a ello, quizás no sea suficiente la desconcentración administrativa sino una reestructuración de todo el sistema de gestión a nivel regional y local.

En varios casos se ha observado que una alternativa al monitoreo y la supervisión tradicionalmente ejercidos por la UGEL es la experiencia de los acompañantes pedagógicos. Sin embargo, no se tiene suficiente claridad sobre el grado en que esta modalidad de

---

<sup>25</sup> Como se ha señalado previamente, un avance importante en este sentido, lo constituye la reciente aprobación de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

acompañamiento ha sido “adoptada” –por así decirlo- por las UGEL en las localidades donde se ha implementado desde los proyectos promovidos por la Cooperación Internacional. Más aún, nos queda la duda acerca de si en las condiciones organizativas, económicas y logísticas de las UGEL es posible la adopción de ese modelo.

Adicionalmente, sería interesante ver en qué medida bajo los esquemas de gobernanza promovidos –como en el caso de Cuñumbuqui- el GL puede jugar un rol articulador para la generación de recursos desde distintos sectores (como las empresas privadas) que puedan estar destinados para reforzar las capacidades de la UGEL o las instancias encargadas de llevar a cabo el monitoreo y la asesoría pedagógica en las escuelas.

- **El rol de las redes educativas en la gestión educativa local**

Como han destacado Roña y Rebaza (2012), “las redes siempre existieron”. Diversas experiencias en nuestro país las han tenido como un componente fundamental que ha favorecido la participación de las familias y las comunidades en la labor formativa: el Proyecto de Educación Campesina (1945), los Núcleos Educativos Comunales de la reforma de los 70, el PEAR, así como diferentes iniciativas apoyadas por la cooperación (Aprendes, Construyendo Escuelas Exitosas, Fe y Alegría, entre otras).

En la línea de estos antecedentes, la revisión efectuada en el presente Marco de Referencia nos muestra Entre los actores clave de la gestión educativa descentralizada a nivel local destacan las Redes Educativas como agrupación de II.EE. de carácter territorial. En algunos casos, las redes han sido conformadas por la UGEL y cumplen con los requisitos exigidos, como el número mínimo o máximo de II.EE, o la integración de los diferentes niveles. Pero en otros casos no, lo cual genera problemas y tensiones entre la estructura formal del sistema y la dinámica de las Redes surgidas a nivel local –por ejemplo, las promovidas por las municipalidades-. Teniendo en cuenta la importancia de las Redes Educativas como un eslabón importante entre las IIEE y la UGEL, se concluye que debe establecerse diferentes estrategias de sinergia con ellas para potenciar la gestión educativa territorial y el interaprendizaje docente a nivel local.

A efectos del análisis de las UGEL, queda claro que una eventual reestructuración o incluso rediseño institucional del conjunto del sistema educativo a nivel regional requerirá pensar en instancias desconcentradas que se ubiquen incluso por debajo del nivel distrital. Las Redes educativas –como se explicará luego- parecen ser esas instancias de gestión adecuadas.

En la práctica, a pesar de que tanto la LGE como la LOM hacen referencia a la promoción de las Redes educativas, estas no aparecen como parte integrante del sistema educativo formal. Por ejemplo, no aparecen en los organigramas de las DRE o UGEL. Esto no sólo impide su institucionalización sino también dificulta pensar en esquemas de financiamiento que faciliten su funcionamiento y que le den sostenibilidad.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: DESAFÍOS E INTERROGANTES SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN CON “ENFOQUE TERRITORIAL”**

### **5.1. Conclusiones**

La construcción del marco de referencia y el análisis de las experiencias de gestión educativa local han tenido como objetivo brindar luces sobre cómo debería ser una gestión educativa con enfoque territorial, teniendo en cuenta que se parte de un concepto de “territorio” como construcción social.

#### **5.1.1. Sobre el avance en la implementación del enfoque territorial en las políticas públicas**

El balance de experiencias de desarrollo con enfoque territorial, así como la revisión de experiencias de intersectorialidad en el Estado peruano, permiten concluir que aún se está lejos de incorporar dicho enfoque en el núcleo del diseño de las políticas públicas en nuestro país.

Si bien existen elementos en el marco normativo descentralizador que promueven la adopción de un enfoque de ese tipo, la forma de organización del Estado, el presupuesto, y las prácticas de los servidores públicos revelan una fuerte “sectorialización” de las políticas que estaría impidiendo avanzar en una concepción territorial de la gestión pública.

En el caso de la educación, como destacaremos a continuación, el diseño y la implementación de las políticas del sector deberían tener en cuenta que intervienen en un ámbito territorial específico a nivel local, donde todas las políticas sectoriales “aterrizan”, por así decirlo, en una localidad específica. Por lo tanto, las políticas educativas deberían tener en cuenta al niño o niña, no solo “al estudiante”, sino al sujeto social (sujeto de derechos) en todas sus dimensiones: familiar, nutricional, de salud, de trabajo, psicológica, como parte de una comunidad y partícipe de estrategias familiares de generación de ingresos, como miembro de grupos y organizaciones juveniles, etc.

#### **5.1.2. Sobre el territorio y la educación**

La utilidad de incorporar la categoría “territorio” en el análisis y la definición de políticas educativas reside en el hecho de poder vincular a la educación con los procesos de desarrollo en contextos específicos. A la luz de la revisión conceptual previa y el balance de los avances en la descentralización educativa, se puede afirmar que la categoría “territorio” puede ser asumida de varias maneras en relación a la educación y la gestión educativa. A continuación mencionamos las que consideramos las más importantes.

- El territorio como “lugar de aprendizaje”. El territorio es el ámbito concreto en el que se ubica la escuela y donde residen los niños y las niñas que ésta debe atender. Es decir, la escuela debe reflejar y responder las demandas, necesidades y características sociales, políticas, económicas y culturales del territorio donde se encuentra. No puede ser una escuela ajena al territorio. El “territorio” puede/debe ser asumido como una dimensión clave de la educación y de los procesos de aprendizaje. Ello supone tener en cuenta el

espacio/entorno/contexto donde éstos ocurren y donde las familias y los/as niños/as viven, a fin de posibilitar el logro de aprendizajes significativos. Eso implica concebir la educación “contextualizada” como la única forma de garantizar el enfoque de una educación pertinente –como una garantía, a su vez, de poder proveer una educación de calidad para todos-. Un reto de la descentralización educativa es desarrollar pedagogías efectivas para los territorios.

- Las experiencias de aprendizaje están territorialmente situadas, en la medida que los niños y las niñas viven un contexto geográfico, social, cultural y político determinado. Los territorios son los “espacios de vida” a partir de los cuales –y en los cuales- aquéllos desarrollan sus procesos de aprendizaje –dentro y fuera de la escuela-. Por ello, es muy importante que las experiencias de aprendizaje “establezcan puentes con el contexto en el que ellos viven y con su universo simbólico” (JUNJI 2010: 14).
- La relación entre aprendizajes y “entorno” resulta fundamental. Desde una temprana edad, la vinculación activa y permanente de los niños y las niñas con su entorno tiene implicancias en el desarrollo tanto de sus capacidades cognitivas (a través de la exploración, el dimensionamiento del tiempo y el espacio, la resolución de problemas, etc.) como de las capacidades afectivas y valorativas (relacionadas a la sensibilidad, el medio ambiente, la diversidad cultural, etc.) (...) (JUNJI 2010: 15).
- En una línea parecida, pensar el territorio supone, además de considerar el tipo de “alumnado” al que debe dirigirse el servicio educativo, tener en cuenta el contexto social y ambiental que define la modalidad de atención.
- El territorio como construcción social tiene un “contenido” histórico y cultural específico. En ese sentido, es espacio sociocultural con un pasado “acumulado” que es producto y a la vez reflejo de una historicidad local –lo cual cobra particular relevancia en ámbitos con presencia de poblaciones y comunidades indígenas, para las cuales el “territorio” forma parte de su cultura y de la propuesta de desarrollo contenida en la noción del “buen vivir”. Esto tiene consecuencias cruciales sobre las políticas educativas, por ejemplo, en el plano de la diversificación curricular (al respecto ver las experiencias reseñadas en Aquice y Rodríguez 2011: 161-170, y Suárez Sánchez 2011: 187 – 200). En este sentido, La construcción del Marco Curricular Nacional (MINEDU 2014) constituye una importante oportunidad para vincular territorio y currículo.<sup>26</sup>
- El territorio tiene una importancia simbólica porque sus habitantes le asignan significados conforme se apropian de él, y se genera identidad y sentido de pertenencia. Los espacios locales tienden a generar lazos sociales e identidades más fuertes y sólidas.

---

<sup>26</sup> La segunda versión de Marco Curricular Nacional puesta a consulta señala la importancia de tomar en cuenta las características del territorio en la diversificación curricular. El documento plantea que los currículos regionales aseguren los logros de aprendizaje “en el contexto de los desafíos propios de cada región, y en los mismos ámbitos a los que se busca responder nacionalmente: desarrollo económico y competitividad, equidad y justicia social, democracia y Estado de derecho, eficiencia, transparencia y descentralización del Estado, siempre de cara a la diversidad y las características de sus propios escenarios regionales” (MINEDU 2014: 7). Asimismo, sobre el tema de los emprendimientos, la propuesta de Marco Curricular señala que “Es importante que los DCR pongan de relieve la variedad de tipos de emprendimientos que pueden desarrollarse en sus territorios tomando en cuenta los problemas, los retos y las aspiraciones en el campo ciudadano, ambiental, cultural, artístico, tecnológico y económico” (MINEDU 2014: 46).



A medida que aumenta la escala, los lazos se debilitan y los sentidos de pertenencia se vuelven más difusos, más racionales y menos ligados a los afectos. Por eso, a nivel local la referencia al territorio va de la mano con la construcción de una identidad. Y este vínculo resulta clave al momento de desarrollar procesos educativos que busquen el respeto de los valores propios de las comunidades y grupos indígenas, así como el fomento de la interculturalidad.

- Es en el territorio donde el Estado debe estar presente, debe “llegar” a la población –ya sea de modo más “lejano” o bien más “cercano”, con un mayor o menor grado de “efectividad” y “eficiencia”-, a través de instituciones y representantes encargados de operacionalizar las funciones de control, supervisión y provisión de los servicios. El ámbito local del sistema educativo nacional cobra forma en el territorio; lo cual da lugar a una suerte de “sistema educativo local” con características propias y distintivas.
- Para la planificación y la gestión educativa resulta importante analizar los parámetros de la división político-administrativa de las entidades territoriales (en dos sentidos, como delimitaciones políticas de gobierno y como unidades administrativas del sector educación), teniendo en cuenta la extensión del territorio y su heterogeneidad interna.
- La dimensión demográfica y de desarrollo poblacional implica preguntarse lo siguiente: cómo están distribuidas las escuelas en el territorio, cómo es el acceso desde y hacia las escuelas en relación a los centros de concentración y residencia del poder político y administrativo (capital de distrito/ capital de provincia/ capital de región/ capital nacional).
- La dimensión geográfico-territorial también está relacionada a las características del ciclo productivo local y –vinculado a ello- a los condicionantes de participación en la economía de los hogares y las características de la fuerza laboral y su inserción en el mercado de trabajo local. Pensemos, sino, en determinados contextos rurales de la sierra sur y las implicancias de las economías campesinas familiares sobre la asistencia de los niños y las niñas a la escuela.
- Tener en cuenta el “territorio” también implica pensar en las condiciones climatológicas específicas de los diversos contextos geográficos –sobre todo en un país tan heterogéneo y con tal nivel de diversidad de zonas ecológicas y geográficas-. Esto también tiene consecuencias directas sobre el desarrollo de los horarios escolares y las características de infraestructura de las escuelas –tanto en su ubicación y el tipo de construcción y materiales usados, como en su mantenimiento-.
- Del mismo modo, teniendo en cuenta el “territorio” como espacio social y económico, entre los elementos que debemos tener en cuenta para mejorar la gestión y lograr que el servicio educativo llegue en mejores condiciones a las escuelas están los problemas de exclusión, pobreza, hacinamiento, y acceso a servicios básicos de parte de los hogares.
- Por otro lado, asumiendo que el “territorio” es un espacio social institucional –en el que distintos actores tanto de la sociedad civil como del Estado interactúan- algunos de los elementos y características del territorio que deberían ser tenidos en cuenta al momento de gestionar la educación son: a) la presencia del Estado a través de las diversas instituciones de los entes ministeriales (sectores) y el gobierno central; así como de los gobiernos regionales y locales b) el acceso de la población a los servicios del Estado (cobertura, población atendida, etc.) en diversos ámbitos sociales, jurídicos y económicos –para lo cual quizás sería útil el concepto de “densidad estatal”; c) el

conjunto de instituciones que conforman la sociedad civil; d) las instancias de participación desde la sociedad civil en diversos ámbitos, incluyendo la educación. Esto último, implica la necesidad de tener un mínimo conocimiento de la situación de las IIEE en términos de la participación de los distintos actores involucrados en los procesos educativos de las escuelas.

### **5.1.3. Sobre la aplicación del enfoque territorial a la gestión educativa**

El solo hecho de tomar en cuenta el “territorio” en la gestión educativa no garantiza la implementación de un enfoque territorial necesariamente. Pero, indudablemente, el uso de esa categoría sí resulta útil para el diseño de políticas públicas sectoriales flexibles, atentas a las particularidades, a la heterogeneidad y que tengan como objetivo atender la diversidad; para lo cual tienen que estar preparadas para su enlace con las demandas territoriales, precisamente para garantizar la transición del enfoque sectorial al territorial.

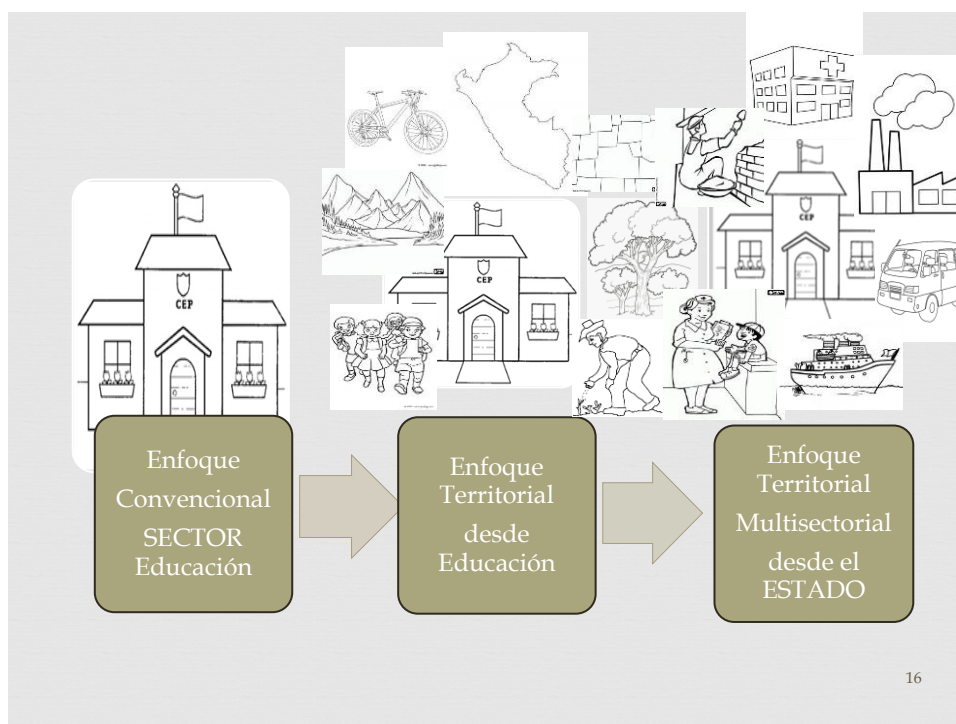
En ese sentido, la otra categoría que ha sido ampliamente analizada en el presente documento es la de “enfoque territorial” –entendido como una noción conceptual e instrumental que reconoce al territorio como factor de desarrollo, como unidad, tanto para la observación y la actuación, así como para la gestión y planificación estatal (Schneider y PeyréTartaruga 2006)-.

Asumir el “enfoque territorial” puede implicar avances importantes en la concepción de la planificación y la gestión de la educación –particularmente en un contexto de descentralización política como el que vive el Perú-. Una de las principales ventajas es que permite adecuar la organización del servicio educativo a las características del territorio donde viven los niños, las niñas y los adolescentes y sus familias.

Sin embargo, como se ha explicado en el texto, existen dos formas de asumir el “enfoque territorial”: aplicado a la política sectorial (el sector educación), o integrado en una propuesta del conjunto de políticas del Estado. Esta distinción que existe la práctica puede ser concebida como una situación de tránsito, desde un enfoque “sectorializado” hacia uno “intersectorial” –en el que la noción del enfoque territorial sí se plasma a plenitud-.

### Esquema 3

#### La aplicación del enfoque territorial a la gestión educativa



Fuente: elaboración propia

El segundo momento del esquema corresponde a un “enfoque territorial” de la política sectorial educativa –aunque suene contradictorio-. Es, de algún modo, lo que a la fecha se viene desarrollando desde algunos ministerios, entre ellos, el MINEDU. Esta estrategia seguida responde a la debilidad de un liderazgo desde el ente rector de la descentralización (la PCM) y el ente rector de la planificación (CEPLAN) que promueva desde el Estado una visión de conjunto que haga viable un “enfoque territorial” de las políticas, en general, y de las políticas sociales, en particular. Frente a ello, en la práctica las propuestas desarrolladas a la fecha desde el MINEDU busca básicamente adecuar territorialmente la gestión educativa a través de la construcción de “modelos de gestión”. Ello supone propiciar un proceso en el que cada región asume la gestión de la educación en un territorio determinado y se adecúa a las características de éste. Eso implica pensar en las condiciones geográficas, sociales, culturales e institucionales en función de las cuales se puedan definir –con una división clara de responsabilidades, roles y funciones- distintos arreglos institucionales que respondan a las necesidades y condiciones de ese contexto. Se trata de lograr una mejor organización para la gestión educativa y modalidades de atención que garanticen el acceso y el derecho a la educación de grupos de niños/as y jóvenes excluidos o en situación de vulnerabilidad

En la propuesta impulsada por el MINEDU, los modelos de gestión educativa consideran las particularidades del territorio: educación, geografía, organización política, instituciones, cultura, etnicidad, lengua. La idea es que aquéllos permitan tener arreglos institucionales

más adecuados en la medida que su diseño responderá a la diversidad de contextos que caracteriza a nuestro país. Se procura establecer estrategias adecuadas de atención que toman en cuenta el contexto social donde viven los alumnos, niños/as, adolescentes y jóvenes –así como sus dinámicas familiares y sociales, económicas, laborales-.

En esa perspectiva, y siempre dentro del mismo enfoque, el “territorio” es tomado en cuenta como el contexto social a partir del cual se definen “modalidades de atención” y diferentes formas de organización del servicio. En efecto, la provisión del servicio requiere tomar en cuenta el contexto en el que viven los grupos de niños/as y jóvenes hacia quienes se dirige el servicio. Ello ha llevado –y está llevando en el caso peruano- a plantearse seriamente el tema de las “modalidades de atención”. Se plantea que es la gestión descentralizada de la educación con enfoque territorial la que permitirá contar con una mejor organización para la gestión educativa y, además, hacer más pertinentes las modalidades de atención y del servicio educativo que respondan a la diversidad de contextos y de públicos a los que éste busca llegar.

#### **5.1.4. Sobre la caracterización del contexto de la acción educativa**

Las experiencias de desarrollo con enfoque territorial pueden tener consecuencias positivas sobre la educación –tanto escolarizada como no formal-, en la medida que suelen responder a estrategias de desarrollo social y económico que requieren y apuestan fuertemente por el desarrollo de capacidades a nivel regional y local.

En general, una de las ventajas del enfoque territorial para la gestión educativa consiste en la posibilidad de caracterizar el contexto en el cual la acción educativa se lleva a cabo. Tener en cuenta el territorio para la planificación educativa resulta fundamental. Las caracterizaciones del territorio –o lo que algunos autores llaman las “claves territoriales” (JUNJI 2010) y otros denominan “escenarios territoriales” (Steinberg 2011)- permiten contextualizar las acciones y hacerlas pertinentes para la población escolar y la comunidad comprendida dentro de un determinado espacio o jurisdicción política. Es por ello que los diagnósticos territoriales –como los que están incorporados en los Proyectos Educativos locales o regionales- constituyen una oportunidad para lograr esa caracterización necesaria no sólo para ubicar los problemas más importantes que afectan la vida de la población y las condiciones de “educabilidad” (López 2009), sino para identificar otros procesos sociales que influyen directamente sobre los aprendizajes –como la accesibilidad a los servicios, las dinámicas de deserción, la permanencia en la escuela, la violencia dentro y fuera de la misma, el ambiente escolar, etc.-. Como ya hemos señalado, la construcción del Marco Curricular Nacional constituye una oportunidad para fortalecer la vinculación entre territorio y currículo.

#### **5.1.5. Sobre el enfoque territorial y la pertinencia de las prácticas educativas en un contexto de diversidad**

La pertinencia de las prácticas educativas tiene directa relación con la calidad de la educación. Porque “una educación es de calidad si es pertinente y significativa para las personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes talentos, de forma que

puedan constituirse como sujetos en la sociedad y desarrollar su propia identidad” [Blanco, María Rosa (2005), citado en JUNJI 2010:13].

Ello es así porque: “Cuando hablamos de pertinencia aludimos al nivel de sintonía y adecuación del trabajo educativo a las características sociales, culturales e históricas de un territorio determinado y de sus habitantes. Por tanto, se refiere la necesidad de incorporar las características de las personas que conforman una comunidad al quehacer educativo (JUNJI 2010: 13).

La asunción de este tipo de enfoque plantea “el desafío de construir procesos educativos flexibles, que sean significativos para sujetos que son esencialmente diversos” (JUNJI 2010: pág. 13).

Un enfoque de este tipo asume que los territorios son espacios únicos. Por lo tanto, evita los programas estandarizados que no sólo obvian las características del entorno sino que tampoco toman en cuenta las diferencias y particularidades del alumnado y sus familias. “La construcción de políticas públicas en infancia, a escala territorial, permite responder a las diversas realidades, incorporando su cultura e historia locales, sus propios recursos y las formas de relación preexistentes en la propia comunidad; así, las políticas pueden constituirse en instrumentos de apoyo relevantes para la inclusión de niños y niñas, en lugar de programas estandarizados que no respondan a sus necesidades más sentidas” (JUNJI 2010: 9).

#### **5.1.6. Sobre los modelos de atención escolar**

La relación entre educación – territorio conlleva la atención de las necesidades de los alumnos según los contextos sociales y económicos en los cuales éstos viven. Así, por ejemplo, en el caso de la educación rural campesina se debe procurar que los alumnos estén preparados para articular sus acciones con posibles desplazamientos migratorios (Durán 2011: 185). En este sentido, las consideraciones expuestas a lo largo del presente documento tienen una fuerte implicancia en las definiciones que el MINEDU viene haciendo en torno a la construcción de modelos de atención y de gestión escolar. El objetivo final de los mismos es lograr el acceso oportuno a una educación de calidad de los estudiantes de todo el país. A través del modelo de atención se busca atender a la diversidad de necesidades de una población heterogénea.

Un ejemplo de modelo de atención son las escuelas de alternancia cuya evolución en el mundo y en nuestro país<sup>27</sup> ha mostrado ser una respuesta eficaz y eficiente a las demandas y necesidades educativas de adolescentes y jóvenes de áreas rurales. Entre otros, aborda el problema de la lejanía de las escuelas a los hogares de los estudiantes (Guardia y Toro

---

<sup>27</sup> Como antecedentes, deben tenerse en cuenta la experiencia de los Centros Educativos de Formación Familiar en Alternancia (CEFFA) iniciada el año 2002 por la Asociación Civil ProRural y Asociación para el Desarrollo Andino Sostenible (ADEAS) Qullana, que llevaron a cabo una propuesta técnica pedagógica a nivel secundario para la implementación de dos redes de CRFA, en convenio con el Ministerio de Educación.

2011), a lo que se agregan otros problemas de calidad típicos de la educación rural en nuestro país.

No resulta casual que desde el surgimiento de la experiencia de las “casas familiares rurales” en Francia, estuvo presente la idea que las familias se asocien para gestionar recursos que les permitan hacer viable una educación dando prioridad a lo que sus hijos necesitan aprender, a fin que enfrenten adecuadamente la realidad rural en la que viven (Guardia y Toro 2011: 111). En ese tipo de experiencias, destaca la vinculación con el desarrollo local dado que a través de ese modelo educativo se busca el desarrollo de las personas en su propio medio social (Guardia y Toro 2011: 112).

### **5.1.7. Sobre el enfoque territorial y las condiciones de educabilidad**

Asumir el “enfoque territorial” lleva a la discusión sobre cómo la gestión educativa y la educación se engarzan dentro de una estrategia de desarrollo, más amplia, que procura la “des-sectorialización” y la integración de políticas multisectoriales del Estado. Es en el ámbito del desarrollo económico y social donde se generan condiciones de educabilidad (López 2009).

Uno de los grandes retos de la gestión educativa descentralizada con enfoque territorial es la equidad. Para aproximarse a la articulación entre equidad y educación, López (2009) toma el concepto de educabilidad para referirse a las condiciones bajo las cuales se producen los aprendizajes. En este contexto, hay diversos actores, entre los que resaltan la familia y el Estado, los cuales deberían tener una adecuada distribución de responsabilidades, un “arreglo” institucional adecuado basado en una visión común.

Desde este concepto de educabilidad, las políticas intersectoriales son de suma importancia porque tienen un impacto sobre las condiciones del contexto y –finalmente- sobre las posibilidades de mejorar los aprendizajes. Pensar en gestión local requiere plantearse qué hacen los diferentes actores a fin de garantizar las mejores condiciones de educabilidad para las niñas, niños y adolescentes. – por ejemplo, articulando políticas y programas para mejorar la salud de éstos a nivel local-.

En este sentido, la importancia de modernización de la gestión reside en las mejoras que ello produce sobre las condiciones de educabilidad. Por ello, pensar en las condiciones de educabilidad no supone pensar en el servicio educativo solamente, ni en los estudiantes de modo aislado, sino en el sujeto social inserto en un contexto específico, un territorio.

### **5.1.8. Sobre la definición de unidades territoriales y la gestión educativa**

Para la implementación de un enfoque territorial, es necesario tomar como punto de partida a los territorios para todo proceso de diseño y gestión de políticas. Ello supone, a la vez, definir una unidad territorial que permita la intersección de las políticas públicas sectoriales con las dinámicas territoriales –más allá de las jurisdicciones político-administrativas-. Un ámbito territorial específico a nivel local, donde todas las políticas sectoriales “aterrizan”, por así decirlo, en una localidad específica. De este modo, las

políticas educativas tienen en cuenta no solo al estudiante, de modo aislado, sino al sujeto social inserto en un contexto específico.

Otro tema importante en la definición del “enfoque territorial” aplicado a las políticas educativas tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿cómo se establecen las unidades territoriales para una gestión educativa eficiente? Para esto puede ser útil tener en cuenta lo señalado en un texto de Albanesi y Preda (2011), donde enfatiza la dimensión simbólica del territorio y su vinculación con la definición de una identidad colectiva<sup>28</sup>. Esto nos lleva a la discusión de si hay distintos “recortes del “territorio” y si éstos dependen del tipo de problema, función, grupo o política o sector sobre el cual se procure el desarrollo de una intervención de política pública.

En todo caso, ¿cuál sería ese “territorio” y las unidades “territoriales” más “adecuadas”, idóneas o viables para una gestión y planificación educativa? El territorio implica, por ello, el ámbito de menor nivel –la “base” si se quiere- del sistema educativo nacional, el mismo que supone una estructura, una organización y una división administrativa jurisdiccional. En el caso peruano, la organización del sistema a nivel regional y coincide con la división política del país (departamental y provincial, respectivamente). En ese sentido, el nivel local del sistema educativo son las UGEL. Se ha querido señalar, desde la revisión del marco normativo así como el análisis de las experiencias, que basarse en la división política supone una tensión con la aplicación del enfoque territorial y, por tanto, cuestiona la idoneidad y eficiencia de esa manera de organizar la gestión educativa –como modelo único- en todo el país. La gestión territorial debería reorganizarse para tener instancias descentralizadas en el territorio, procurando la intersectorialidad.

### **5.1.9. Sobre la importancia de las tipologías para la caracterización de escenarios territoriales para la gestión educativa**

Una de las formas de avanzar en la vinculación de la educación con la estructura y procesos sociales es la de delinear “escenarios territoriales” que posibiliten establecer tipologías de las jurisdicciones para analizar las diversas configuraciones sociales, educativas y territoriales. Un ejemplo de ello es el trabajo de un equipo de investigadores de la Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE) de Buenos Aires, Argentina. Como ahí se señala, dichos instrumentos “contribuyen a evidenciar el modo en que se configuran diversas estructuras de oportunidades que operan produciendo y reproduciendo las desigualdades preexistentes en términos de acceso a diferentes tipos de capitales: escolares, culturales, económicos y sociales” (Steinberg et al. 2013: 1) (para mayores referencias ver el Anexo 3, “Uso de tipologías de caracterización territorial para la planificación y gestión educativa”).

---

<sup>28</sup> Según esos autores: “No puede haber una definición operacional genérica de lo que se entenderá por territorio. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio es el espacio que sus agentes reconocen como necesario, o al menos posible, para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el mundo externo, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender” (página 2).

La investigación mencionado se sitúa en Argentina y tuvo el propósito de estudiar, bajo una perspectiva multidimensional, la relación entre la estructura social y el sistema educativo. Al igual que en el caso peruano, aunque en menor grado, Argentina se caracteriza por una gran heterogeneidad en su territorio y grandes brechas socioeducativas. En este sentido, el estudio busca construir un perfil de distribución de estas desigualdades sociales, políticas y educativas en los diferentes escenarios territoriales. Para lograr ello, los autores se apoyan en un análisis de clusters que, sobre la base de información estadística proveniente de fuentes oficiales, permite arrojar evidencia empírica sobre los fenómenos.

En el Perú, las caracterizaciones tipológicas aplicadas a la gestión educativa son pocas. Existe un antecedente llevado a cabo por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), institución que –con el apoyo financiero de la Cooperación canadiense- desarrolló un estudio sobre la gestión educativa local para el cual estableció una tipología de municipalidades a partir de 3 dimensiones: caracterización del territorio o municipio –incluyendo la dimensión educativa-, diagnóstico de capacidades de gestión de los gobiernos locales y experiencia de éstos en el desarrollo de actividades e iniciativas de gestión en sus jurisdicciones (Valdivia y Arregui 2010) (ver más detalle en el Anexo 3). Pese a este avance, queda pendiente desarrollar instrumentos técnicos diversos que sirvan de herramienta para la gestión territorial<sup>29</sup>.

A la luz de los avances conceptuales, incluido el que se presenta en este documento, cabe preguntarse si la elaboración de tipologías para la gestión territorial debe tener como criterio principal las caracterizaciones de contextos educativos o, más bien, las caracterizaciones de escenarios socio-económicos y de pobreza –o, en todo caso, si corresponde tener esa doble dimensión para la tipificación de los espacios territoriales-.

En cualquier caso, la discusión y definición de aspectos claves como el rol de los gobiernos locales en la gestión educativa, no sólo en términos de la LOF, sino además, y particularmente, en la definición de la matriz de gestión descentralizada de los servicios educativos y los diferentes modelos de gestión territorial que de allí deriven, podría enriquecerse si se contara con una caracterización ad hoc de los diferentes tipos de gobiernos locales existentes en el país, las condiciones de su territorio y su capacidad operativa para apoyar el servicio educativo. Así, el rol de los gobiernos locales de distritos como San Isidro o Ventanilla, podrán ser diferentes a los de los distritos focalizados en el FONIE.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> A la luz de los avances conceptuales, incluido el que se presenta en este documento, cabe preguntarse si la elaboración de tipologías para la gestión territorial debe tener como criterio principal las caracterizaciones de contextos educativos o, más bien, las caracterizaciones de escenarios socio-económicos y de pobreza –o, en todo caso, si corresponde tener esa doble dimensión para la tipificación de los espacios territoriales-.

<sup>30</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas cuenta para sus propósitos con una clasificación de municipalidades en cuatro categorías según su población, carencias, necesidades y potencialidades. Los criterios detallados de dicha clasificación se pueden encontrar en: [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2565&Itemid=101548&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2565&Itemid=101548&lang=es)



## 5.2. Recomendaciones

Presentamos a continuación un conjunto de recomendaciones organizadas a partir de los procesos clave identificados en el presente “Marco de Referencia Común sobre Gestión Educativa Descentralizada, Territorio y Enfoque Territorial”.

### 5.2.1. Recomendaciones en el contexto general de la gestión pública

#### a. Sobre planificación

#### **Fortalecer la rectoría del CEPLAN y la incorporación de las características y demandas de la población de los territorios en los procesos de planificación estratégica**

El diagnóstico de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS N° 004-2013-PCM) reconoce la poca claridad del rol efectivo del CEPLAN, la necesidad de asegurar el alineamiento de las políticas nacionales, sectoriales y territoriales, así como el hecho de que los diversos objetivos priorizados no necesariamente recogen las demandas de la población.

Frente a ello, un importante avance lo constituye la reciente aprobación de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico –Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”. Para continuar este proceso, es necesario que normativas o instrumentos complementarios a esta directiva (como las Guías Metodológicas previstas en su disposición séptima) precisen los siguientes cómo han de realizarse los procesos de diálogo y concertación con los actores del territorio, cómo el planeamiento ha de recoger estos procesos “de abajo hacia arriba”. Finalmente, para que la Directiva pueda realmente implementarse y conseguir sus objetivos, hace falta continuar el proceso de fortalecimiento institucional y político del CEPLAN.

**Instituciones concernidas:** CEPLAN, Presidencia del Consejo de Ministros.

#### **Hacer de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) verdaderos instrumentos de gestión territorial, que a su vez articulen los planes y proyectos sectoriales implementados en los territorios**

La Política de Modernización de la Gestión Pública, la propuesta de Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, diversas normas emitidas en el marco del proceso de descentralización (Leyes de Mancomunidades Regionales y Municipales, entre otras) así como experiencias desarrolladas en diferentes partes del país, evidencian el rol clave de los PDC en la implementación de una gestión descentralizada con enfoque territorial. En este sentido, para que los PDC sean realmente instrumentos de gestión territorial, es necesario que:

- El CEPLAN desarrolle orientaciones para explicitar cómo se integran instrumentos de gestión como los PER o PEL en el proceso de planeamiento estratégico

- El MINEDU precise desde el sector orientaciones respecto a cómo un PER o un PEL deben responder y aportar a la visión de desarrollo de los territorios, a sus objetivos estratégicos, indicadores y metas.
- Los Gobiernos Regionales y Locales trabajen por el desarrollo de sus territorios desde una mirada multidimensional del mismo (desarrollo humano, desarrollo social e institucional, desarrollo ambiental y desarrollo económico).
- Los Gobiernos Regionales y Locales promuevan en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales la articulación entre PDC, Planes Estratégicos Institucionales, Planes Operativos Institucionales y Presupuesto; considerando en ello lo planteado en los PER y PEL.

**Instituciones concernidas:** CEPLAN, Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales

### **Desarrollar e implementar un sistema integrado de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento que articule niveles y sectores de gobierno**

La Política de Modernización de la Gestión Pública reconoce como uno de sus pilares la generación de este sistema. En este sentido, coincidimos con dicho planteamiento y su necesidad. En una línea afín, la Directiva N° 001-2014-CEPLAN plantea un sistema de información integrado (SII) para los procesos de planeamiento estratégico. En un estado unitario y descentralizado es imprescindible articular los diferentes sistemas de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Experiencias como el piloto de articulación presupuestal del Ministerio de Economía en Huánuco, muestran la importancia de contar con aspectos básicos y fundamentales como un padrón multisectorial compartido.<sup>31</sup>

Cabe destacar que la existencia de un sistema integrado de información tiene sentido en un contexto de integración de políticas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, lo que supone que hay un conjunto de indicadores común. Pero a su vez, este sistema integrado debe coexistir con sistemas complementarios para procesos e intencionalidades específicos de regiones o localidades.

**Instituciones concernidas:** Presidencia del Consejo de Ministros, CEPLAN, Instituto Nacional de Estadística.

### **Sistematizar las diferentes experiencias de articulación desarrolladas en regiones y localidades**

Los Planes de Mediano Plazo constituyen un ejemplo de iniciativa de articulación desarrollada en las regiones, la misma que contó a su vez con el apoyo del Ministerio de Educación. La culminación de la elaboración de los PER, el establecimiento de la Agenda Común, entre otros procesos, llevó a diversas regiones (Amazonas, Ayacucho Apurímac

---

<sup>31</sup> El padrón multisectorial fue generado por el gobierno local a través de una ordenanza. Fuente: presentación de Samuel Torres en GRADE del 17-02-2014.

Cuzco Ucayali Madre de Dios San Martín) a impulsar procesos de elaboración e implementación de Planes de Mediano Plazo en Educación, como medio para fortalecer el alineamiento entre la planificación estratégica, programática y operativa. La experiencia sobre los mismos es diversa y es necesario sistematizar con precisión los aportes de estos y otros procesos, así como las dificultades que se encontraron en los mismos. En este sentido, dado que los PMP no forman parte de los sistemas nacionales de planificación y presupuesto, es necesario recoger lo mejor de sus aportes para poder integrarlos en lo que corresponda a dichos sistemas.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos regionales y locales, Universidades, Centros de Investigación.

#### **b. Sobre participación**

**Disposiciones y orientaciones para que la planificación y programación presupuestal y operativa de los diferentes niveles de gobierno considere partidas destinadas a garantizar el adecuado funcionamiento de los espacios de participación territorial y sectorial, la articulación entre los mismos, y el desarrollo de capacidades de sus integrantes.**

Una participación real y efectiva requiere del desarrollo de capacidades tanto de los funcionarios públicos como de los representantes de la sociedad civil. Se trata, en sentido estricto, de desarrollar capacidades para la gobernanza.

Esto requiere que se programen y presupuesten además de aspectos como las actividades de capacitación o el traslado de los representantes (PRODES 2010:77), acciones afirmativas que apunten a garantizar aspectos como la equidad de género en la participación para permitir, por ejemplo, la participación de representantes de los ciudadanos que se encuentran en lugares lejanos a las capitales, o de representantes mujeres con hijos menores.

**Instituciones concernidas:** Presidencia del Consejo de Ministros, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas.

**Disposiciones y orientaciones para relacionar los espacios de participación educativa con los espacios territoriales**

El paso de un enfoque sectorial de gestión a un enfoque territorial requiere, necesariamente, integrar los diferentes espacios de participación sectorial con los territoriales: los CONEI con las organizaciones de la comunidad, los COPALE con los Consejos de Coordinación Local (CCL), los COPARE con los Consejos de Coordinación Regional (CCR), entre otros.

En este sentido, es importante que la reglamentación de espacios como los COPALE y COPALE considere explícitamente dicha vinculación. Del mismo modo, los Gobiernos Regionales y Locales, a través de la Reglamentación en su territorio de los CCR y CCL pueden facilitar la vinculación de estos con los espacios sectoriales de participación.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos regionales y locales

### **Fortalecer la participación ciudadana en la construcción de la Matriz de Gestión Descentralizada de los servicios educativos.**

Los procesos implementados para la construcción de un Modelo de Gestión Educativa Descentralizada, que incluyen la Matriz Normativa, la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) y los Modelos de Gestión Territorial (MGT); constituyen avances muy importantes hacia la articulación intergubernamental en educación. La propuesta de los MGT considera explícitamente la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del servicio educativo. En el caso de la MGD consideramos importante complementar la entrada realizada desde la oferta del servicio educativo, con una entrada desde la demanda del mismo, en tanto esta brinda elementos importantes para identificar aquello del servicio que debe ser mejorado y, en consecuencia, en la priorización de procesos. La participación de los COPARE, COPALE resulta clave en este sentido.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos regionales y locales.

### **Promover modificaciones legislativas para fortalecer los mecanismos de participación y rendición de cuentas.**

Contamos actualmente con un marco normativo amplio que, de diversas formas, promueve la participación ciudadana. No obstante, subsisten diversas dificultades cuya solución requiere de cambios en normativas específicas cómo:

- Ley 26300 - La Ley de Participación y Control Ciudadanos establece vallas sumamente altas para ejercer derechos como la rendición de cuentas e iniciativa en la formación de ordenanzas,
- Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades:
  - No explicitan el carácter vinculante de los presupuestos participativos ni norman de manera adecuada los mecanismos de participación y control.
  - Es necesario revisar el porcentaje de miembros de la sociedad civil, el número de reuniones ordinarias, los requisitos para el registro así como las funciones en el marco del plan de desarrollo concertado.
- Ley 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo: es necesario que considere la diversidad de municipalidades existentes en el país.
- Es necesario precisar el carácter de los acuerdos establecidos en los diferentes espacios participativos, su naturaleza vinculante o no, así fortalecer los procesos de seguimiento a la implementación de dichos acuerdos.

**Instituciones concernidas:** Presidencia del Consejo de Ministros, Congreso de la República, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales.

#### **c. Sobre la articulación intergubernamental**

### **Fortalecimiento de la rectoría en la articulación intergubernamental e intersectorial de la PCM**

Además de la PCM, diversas instancias e instituciones ejercen funciones en cuanto a la articulación intersectorial e intergubernamental, como el CEPLAN en cuanto a planificación, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en cuanto a la articulación de la política social o el Ministerio de Economía y Finanzas en la articulación territorial a través de los programas presupuestales. Es importante en esta línea fortalecer la rectoría de la PCM para generar mayores sinergias y complementariedad entre los planteamientos de las diferentes instancias.

**Instituciones concernidas:** Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Promover experiencias de coordinación intersectorial en los diferentes niveles de gobierno**

La iniciativa de “Aprende Saludable”, que integra a los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social es un ejemplo de articulación intersectorial en el que, desde sus respectivos roles y funciones, diferentes sectores generan sinergia en beneficio de los usuarios, en este caso, las niñas y niños de las escuelas del Perú. Existen en el conjunto del país, iniciativas semejantes que si bien, en sentido estricto, no constituyen en su totalidad experiencias de implementación del enfoque territorial, sí constituyen importantes avances en el tránsito progresivo de una gestión sectorial hacia una gestión territorial con enfoque de servicio al ciudadano, y que por tanto, deben ser promovidas y/o replicadas.

**Instituciones concernidas:** Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, gobiernos locales.

### **Elaborar una tipología de gobiernos locales (provinciales y distritales) en función de sus características y necesidades para la implementación de una gestión descentralizada de la educación con enfoque territorial**

Durante los últimos se viene discutiendo el rol que le corresponde a los gobiernos locales en la gestión del sistema educativo. Como resultado de los procesos impulsados desde el 2008 por el MINEDU, el Consejo Nacional de Educación y la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización Educativa, se plantea que “Los gobiernos locales son responsables de la articulación territorial del servicio educativo.” (MINEDU 2013:15)

En este marco, sabemos que los diferentes distritos del país poseen características y capacidades diferentes. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con una tipología de municipalidades, agrupadas en 4 categorías según su población, carencias, necesidades y potencialidades. No obstante, esta clasificación, siendo útil para otros fines, es insuficiente para la planificación e implementación de una gestión descentralizada en educación con enfoque territorial.

Por ello, planteamos que es necesario que el sector educación cuente con una tipología ad hoc que será un elemento indispensable para la definición de los roles de los diferentes tipos de gobiernos locales y la consiguiente generación de modelos de gestión descentralizada que respondan realmente a la diversidad de las características y necesidades de los territorios del país.

Dada la diversidad de nuestro país y de los diferentes gobiernos locales, la tipología favorecerá pensar ya no solo en “el rol de los gobiernos locales”, sino más bien en el rol que los gobiernos locales con tales características pueden cumplir, los mismos que no se identificaran del todo con el rol que puedan ejercer gobiernos locales con otras características. Esto permitirá a su vez, el tipo de relación que los gobiernos regionales deberán establecer con dichos gobiernos locales.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Universidades, Centros de Investigación.

### **Sistematizar las diferentes experiencias de articulación desarrolladas en regiones y localidades**

Los Planes de Mediano Plazo constituyen un ejemplo de iniciativa de articulación desarrollada en las regiones, la misma que contó a su vez con el apoyo del Ministerio de Educación. La culminación de la elaboración de los PER, el establecimiento de la Agenda Común, entre otros procesos, llevó a diversas regiones (Amazonas, Ayacucho Apurímac Cuzco Ucayali Madre de Dios San Martín) a impulsar procesos de elaboración e implementación de Planes de Mediano Plazo en Educación, como medio para fortalecer el alineamiento entre la planificación estratégica, programática y operativa. La experiencia sobre los mismos es diversa y es necesario sistematizar con precisión los aportes de estos procesos, así como las dificultades que se encontraron en los mismos. En este sentido, dado que los PMP no forman parte de los sistemas nacionales de planificación y presupuesto, es necesario recoger lo mejor de sus aportes para poder integrarlos en lo que corresponda a dichos sistemas.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Universidades, Centros de Investigación.

### **Revisar, en el marco de la construcción del Modelo de Gestión Educativa Descentralizada, los roles asignados a las diferentes instancias educativas**

Tomando en cuenta que lo local es un espacio crucial de encuentro y tensiones en la gestión, es necesario debatir y revisar los roles que han venido cumpliendo las distintas instancias y actores educativos. DRE, UGEL, redes educativas, instituciones educativas, Consejo de Participación Educativa Local, CONEI, entre otros. Para ello, es necesario partir de lo que los estudiantes, como sujetos de derecho y miembros de una comunidad específica requieren; así como de lo que la escuela necesita para cumplir a cabalidad su misión de manera integrada a su comunidad. Y estas necesidades, deben ser articuladas desde el territorio pues suponen pero exceden las acciones propias del sector educación, e incluyen aspectos como la seguridad ciudadana (rutas seguras), nutrición, salud, gestión de riesgos naturales y antrópicos, identificación, servicios de protección, espacios públicos para la recreación y socialización, entre otros.

En este marco, es fundamental que instancias como las UGEL, se acerquen mucho más a las escuelas y las necesidades de las mismas en sus territorios. Esto conllevará a evaluar y costear medidas como la desconcentración de las UGEL y/o el establecimiento de convenios de cooperación con los gobiernos locales que en diversos casos, cuentan con mayor cercanía

a las escuelas y los estudiantes. En este sentido, el énfasis del enfoque territorial en los procesos “de arriba hacia abajo” resulta fundamental en el proceso de construcción del Modelo de Gestión Educativa Descentralizada y los respectivos modelos de gestión territorial de la educación que se generen.

**Instituciones concernidas:** Ministerio de Educación, Gobiernos regionales, gobiernos locales.

### c. Sobre el desarrollo de capacidades

#### **Incluir explícitamente los diferentes aspectos relacionados con el enfoque territorial en los Planes de Desarrollo de Personas y Marco de Buen Desempeño de los Servidores Públicos**

Las diferentes recomendaciones de política que planteamos en el presente documento, así como todas aquellas que, sin estar presentes, será necesario llevar a cabo, requieren continuar y profundizar los procesos de desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno. Solo de este modo será posible profundizar el proceso de descentralización e ir pasando progresivamente de un enfoque sectorial hacia un enfoque territorial de servicio al ciudadano.

Si bien existen a la fecha diferentes propuestas y estrategias de desarrollo de capacidades, a través de esta recomendación queremos poner de relieve que los procesos deben incluir aspectos específicos relacionados con el enfoque territorial. Generar sinergia entre las políticas y procesos sectoriales con los territoriales requiere, necesariamente, que los actores educativos manejen, además de los aspectos relacionados con la educación propiamente dicha, aspectos relacionados con las políticas y procesos territoriales e intersectoriales<sup>32</sup>. Todo ello constituye, por cierto, un gran desafío que es ineludible abordar, para profundizar el proceso de descentralización y alcanzar las metas y objetivos nacionales, regionales y locales.

**Instituciones concernidas:** Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales

#### **Desarrollar investigaciones que permitan conocer el estado e impacto de los diversos procesos relacionados con el avance en la implementación del enfoque territorial**

Hemos destacado que el enfoque territorial enfatiza la participación de la ciudadanía en la gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Si bien el SSII-PER nos brinda información importante sobre el funcionamiento de los COPARE, son pocas las

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, la *Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación* planteada por el Ministerio de Educación considera con acierto la necesidad de desarrollar capacidades, tanto en funcionarios de los niveles nacional y regional, como en la sociedad civil para la participación ciudadana, vigilancia y rendición de cuentas. La inclusión del enfoque territorial en estos procesos de desarrollo de capacidades contribuiría a potenciar tanto la participación ciudadana como la gestión descentralizada de la educación.

investigaciones con las que contamos actualmente que nos permitan conocer cómo están funcionando en diferentes contextos las AMAPAFAS, los CONEI o los Municipios Escolares. Es importante en este sentido, generar conocimiento que permita informar los procesos de toma de decisiones en los diferentes territorios.

### 5.2.2. Recomendaciones para gestores educativos

El enfoque territorial nos puede ayudar a enriquecer las políticas, los procesos y los espacios del sector educación, fortaleciendo su integración a la dinámica territorial, y generando de este modo, las sinergias que lleven finalmente al cumplimiento del derecho a la educación, el desarrollo y el bienestar. Entre muchas otras, algunas de las acciones que los gestores educativos pueden realizar para implementar el enfoque territorial son:

- **Elaborar en cada DRE, UGEL e II.EE. un directorio de actores (instituciones y personas) del territorio y mantener relaciones cercanas de comunicación, colaboración y planificación conjunta.**

En cada territorio existen diversos actores del estado y la sociedad civil que, de diversas formas, pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos y a la articulación sinérgica de estos con el conjunto del desarrollo territorial. De allí la importancia de identificarlos y establecer las relaciones de coordinación y cooperación que correspondan, sea con autoridades y funcionarios (salud, defensa civil, DEMUNA, servicios sociales, etc.) asociaciones y líderes comunitarios entre otros.

Del mismo modo, en el momento de realizar la planificación de la IE, UGEL o DRE, es clave vincularla con procesos y actores del territorio, y luego hacer efectiva dicha relación. Por ejemplo, una Campaña por el Buen Trato promovida por una UGEL será más eficaz si involucra también a actores como la DEMUNA y el Centro de Salud (además, estas instituciones suelen tener previstas acciones para la prevención y atención de diversas formas de violencia).

**De manera particular, por su importancia para la articulación territorial, es fundamental que los funcionarios de las DRE, UGEL y coordinadores de redes se vinculen permanentemente con los gobiernos locales.**

- **Participar en los procesos territoriales (regionales, provinciales, distritales o comunitarios) que puedan contribuir directa e indirectamente al logro de los aprendizajes**

Es importante que como actores educativos tengamos siempre claridad de los procesos que se vienen impulsando en el territorio, que pueden ir desde la elaboración de un plan concertado de salud (que incluyen objetivos y actividades relacionadas con la promoción de la salud en escuelas y comunidades), un plan de seguridad ciudadana (es fundamental garantizar la seguridad alrededor de las escuelas), el desarrollo del presupuesto participativo o la actualización del plan de desarrollo concertado; entre muchas otras posibilidades. Esto favorecerá un proceso bidireccional en el cual, la educación contribuye al desarrollo territorial y este favorece las condiciones de educabilidad que no pueden ser abordadas desde la escuela.



- **Promover la comunicación y colaboración recíproca entre los espacios sectoriales y territoriales de participación**

Desde la educación, se han promovido un conjunto de espacios como los CONEI, los Municipios Escolares, las AMAPAFA, los Consejos de Participación Local de Educación (COPALE) y los Consejos de Participación Regional de Educación (COPARE).

Estos espacios agrupan a diferentes actores del territorio y tienen en este sentido un rol clave en la articulación educación-territorio. Para ello, es muy importante que los COPALE y los COPARE se vinculen a espacios territoriales como los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR). Asimismo, es necesario identificar en cada territorio los diferentes espacios de coordinación, concertación, participación o vigilancia que puedan existir, para vincularnos sinérgicamente a ellos.

En este sentido, es importante que los gestores educativos participen y/o apoyen los espacios de gobernanza educativa.

- **Incluir el territorio en los procesos de diversificación curricular regional, local e institucional**

Los procesos de diversificación curricular debieran tener al territorio y sus características como uno de sus principales referentes. En este sentido, como se ha señalado, la actual construcción del Marco Curricular Nacional constituye una oportunidad para fortalecer la vinculación entre territorio y currículo. Según la normativa vigente, esta vinculación puede ser promovida:

- Desde la II.EE. en la elaboración de un Proyecto Curricular Institucional (PCI) que responda a las características específicas de sus estudiantes y su entorno, así como a la visión de desarrollo de la comunidad. Este PCI “territorializado” se traducirá luego en las Unidades didácticas, proyectos y sesiones de aprendizaje.
  - Desde los gobiernos locales y la UGEL, a través de las Orientaciones para la Diversificación Curricular, con indicaciones precisas para que las escuelas respondan a las características territoriales.
  - Desde los gobiernos regionales, a través de los Diseños Curriculares Regionales.
- **Elaborar normativas, lineamientos y rutas metodológicas para la articulación de la planificación de las escuelas (Proyectos Educativos Institucionales -PEI) con la planificación local (Proyectos Educativos Locales - PEL)**

Desde el enfoque territorial se destaca que los aprendizajes son situados, que el conjunto de la vida de los estudiantes, sus familias y la escuela, se encuentran enmarcados en dinámicas y características específicas de un territorio (construcción social) de cuya configuración son (o debieran ser) agentes decisivos. Esta mirada confluye con el modelo de escuela articulado a la comunidad propuesto por el Ministerio de Educación (2012a) Lograr esta articulación supone, por supuesto, diversas áreas de atención, siendo la planificación una de ellas.

Los PEI deben estar alineados con los PEL y estos a su vez, con los PDCL. No obstante, no siempre es claro qué significa que un PEI esté alineado al PEL, cuáles deberían ser las características de un PEI así diseñado, o cómo se traduce la articulación con el PEL en los procesos pedagógicos y de gestión. Es necesario por ello, que desde su rol rector, el MINEDU brinde normativas, lineamientos y rutas metodológicas específicas para llevar a cabo esta articulación.

Al respecto, la elaboración de los PEI debiera partir de las características de los estudiantes (actores de territorios específicos) y, en función de ellas, planificar los procesos y acciones que nos permitan transitar desde la escuela que tenemos hacia la escuela que queremos

- **Promover políticas y proyectos de “puertas de abiertas” de las escuelas hacia la comunidad**

Fortalecer la vinculación de las escuelas con la comunidad favorece que las primeras puedan responder de mejor modo a las características y demandas de los territorios, y que la comunidad ejerza efectivamente su rol como sociedad educadora. En este sentido, los directores, docentes, UGEL y DRE pueden promover la organización de diferentes proyectos pedagógicos para vincular ambos espacios y que las escuelas estén abiertas para el desarrollo de actividades que integran a la comunidad. Del mismo modo, las UGEL y las DRE, pueden emitir normativas y disposiciones para favorecer dicha vinculación.

- **Garantizar las condiciones para una participación efectiva de las niñas, niños y adolescentes en los espacios sectoriales (Municipios escolares, CONEI, COPALE, COPARE), a través de la adaptación de las reuniones, el desarrollo de capacidades y la elaboración de Guías metodológicas**

A través de la participación en la vida de la escuela y la comunidad, las niñas, niños y adolescentes desarrollan competencias ciudadanas. En este sentido, si bien la participación va más allá de los espacios de representación y atraviesa el conjunto de la vida de la escuela y la comunidad; es muy importante que la conducción de los mismos se adapte a las características y necesidades de los estudiantes. Solo de esta manera, será posible que la participación de las niñas, niños y adolescentes sea real y no solo protocolar, protagónica y no solo formal. Esto requiere trabajar fuertemente, en la escuela y en la comunidad, con el conjunto de actores tanto para desarrollar sus capacidades para la participación, como para que promuevan en los diferentes espacios (organización del aula, el recreo, la convivencia escolar, la vida familiar, entre otros) la participación protagónica de las niñas, niños y adolescentes. La elaboración de Guías Metodológicas para promover la participación de niñas, niños y adolescentes debe acompañar estos procesos de desarrollo de capacidades para la participación.

## REFERENCIAS

- Albuquerque, F., y Dini, M. (2008). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. Sevilla: Ministerio de Economía y Hacienda - Instituto de Desarrollo Regional.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales [ANGR] (2012). *Informe anual del Proceso de Descentralización 2011*. Informe presentado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Mimeo, Lima, (2012b) *Boletín N°2*. Lima: autor.
- (2013). *Elementos para discutir la descentralización*. Secretaria Técnica de la ANGR. Lima: autor.
- Azpur, J. (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- (2012). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Cuadernos Descentralistas – 27. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Calle, J.L. (2012). Presentación del Modelo de Gestión de la región Piura [diapositivas de powerpoint].
- Castañeda, V. (2012a). *Elementos y consideraciones para la Gestión Descentralizada*. Lima: Consejo Nacional de Educación - USAID- Perú.
- Castañeda, V. (2012b). Alcances de la articulación intergubernamental [diapositivas de powerpoint]. Presentación realizada a la Mesa Interinstitucional del Consejo Nacional de Educación, Lima, junio 2012.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN] (2014). *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Recuperado de: [www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)
- (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: autor.
- Clery, D. (2004). *Estrategias enfocadas hacia las personas. Breve estudio bibliográfico y comparativo*. Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP), Serie de Documentos de Trabajo. FAO.
- Comunidad Andina de Naciones [CAN] (2011). *Experiencias de gestión y buenas prácticas en la implementación del proyecto “Modelos de Desarrollo Rural con enfoque territorial en países de la CAN”*. Documento elaborado como parte del Proyecto Apoyo a la Cohesión económica y social en la Comunidad Andina- CESCAN. Lima, Comunidad Andina de Naciones. Recuperado de: [http://www.comunidadandina.org/Upload/2012112617410modelo\\_desarrollo\\_rural.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/2012112617410modelo_desarrollo_rural.pdf)
- Consejo Nacional de Educación [CNE] (2012a) *Balance de la Gestión descentralizada*. Lima: autor.
- (2012b). *Memoria del VII Encuentro Nacional de Regiones. Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones*. Lima: autor.
- (2011). *Políticas Educativas 2011-2016. Agenda Común Nacional-Regional*. Lima: autor.
- (2010) *Balance y Propuestas para avanzar en la Descentralización Educativa*. Lima: autor.
- Corbetta, S.(2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de políticas de territorio en políticas públicas. En López, N. (2009). *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- IPE, Unesco.
- Correa, P. (2013). Presentación en el II Seminario Internacional de Gestión Educativa descentralizada [diapositivas de powerpoint]. Lima, setiembre de 2013
- Delgado, E. (2013). *Construyendo Juntos Escuelas Felices e Integrales*. Lima: Unicef – Municipalidad Distrital de Ventanilla.

- Ellemers, N., Spears, R., y Doosje, B. (2002). Self and social identity. *Annual review of psychology*, 53(1), 161-186.
- Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En: Escobar, J. et al. . *Recursos naturales y desarrollo rural*. Lima: GRADE.
- Gobierno Regional de Piura (2013). *Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura*. Piura: autor.
- Hufty (2007). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza. *Manuscrito. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo-IUED*.
- Jolly, J.F. (2009). Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: la política pública educativa o la descentralización educativa penetrada por la “otra territorialidad”. En: *Papel Político*, N° 1, 107-141. Bogotá.
- Jolly, J.F. (2007). Gobernanza de los territorios y gobierno del territorio en Colombia. El caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá” En: *Papel Político*, N°12(2), 417-458. Bogotá.
- Kerrigan, S., Neyra, C. y Aliaga, M. (2013). *Avances y limitaciones. Una mirada a la gestión educativa descentralizada en el país. Sistema de seguimiento e información a la implementación de los proyectos educativos regionales (SSII – PER) - Reporte nacional ejercicio 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Manrique, A. (2011). *Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad*. Lima: Consejo Nacional de Educación. –Proyecto USAID/PERÚ/SUMA.
- Mazurek, H. (2006). *Redefinir el territorio para definir una Constitución*. La Paz: CIAT-SC Bolivia, IRD.
- Ministerio de Educación [MINEDU] (2012a). *Modelo Escuelas Marca Perú. Rasgos y resultados que las definen y procesos requeridos para alcanzarlos*. Documento de trabajo. Comisión Escuelas Marca Perú.
- (2012b). *Elementos para la Construcción de la Matriz de Gestión Descentralizada*. Lima: autor.
- (2013). *La gestión descentralizada de la educación*. Serie: Cuaderno de trabajo para la gestión descentralizada de la educación. Lima: autor.
- (2014). *Marco Curricular Nacional. Propuesta para el diálogo. Segunda versión*. Lima: autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF](2014). *Guía de programación y formulación presupuestaria de programas presupuestales con articulación territorial, con una perspectiva de programación multianual, para los gobiernos regionales*. (RD 007-2014-EF/50.019).
- Ministerio de Salud (2006). *Guía de Gestión de la Estrategia de Escuelas Promotoras de salud*. Lima: autor.
- Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza [MCLP] y USAID (2009). *Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas*. Lima: MCLCP- USAID Perú Prodescentralización.
- Mesinas, J. y Torres, S. (2013). Difusión Directiva N° 001-2013-EF/50.01 [diapositivas de power point]. Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/.../difusion\\_PP2014.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/.../difusion_PP2014.pdf)
- Molina, R. (2013). Presentación en el Diálogo con expertos sobre gestión descentralizada con enfoque territorial, organizado por la Mesa de Gestión y Descentralización del CNE. Lima, Agosto 2013.
- Moya, M. (2014). Informe final de consultoría para el Consejo Nacional de Educación: Análisis de prioridades y metas por cada región como insumo para la construcción de un balance de la agenda común nacional – regional de políticas educativas 2011 al 2016.

- Organización de Naciones Unidas [ONU](2013) Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A new Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development.
- Prada Alcoreza, R. (1996). *Territorialidad*. La Paz: Mythos-Qullana-Punto Cero.
- Pollice, F., Claval, P., Pagnini, M. P., & Scaini, M. (2003). The role of territorial identity in local development processes. In *Proceedings of the Conference THE CULTURAL TURN IN GEOGRAPHY*. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.121.681&rep=rep1&type=pdf>
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: autor.
- (2012). *Plan Nacional de Descentralización*. Lima: autor. Recuperado de: [http://www2.pcm.gob.pe/Popup\\_PCM/plandescentralizacion.pdf](http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf)
- PROYECTO USAID PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN [PRODES]
- (2010a). *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Lima: PRODES/USAID – Congreso de la República. Informe de consultoría de Raúl Molina elaborado para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- (2010b). *Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas*. Lima: autor.
- (2011). *Proceso de descentralización. Balance y agenda crítica a Julio de 2011*. Lima: autor. Recuperado de: <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0873414001318956236.pdf>
- (2012). *Brújula de la Descentralización 2012 – 2013*. Lima: autor.
- REDEPLAN (2013). *La dimensión territorial en la planificación del desarrollo: Estrategias y políticas frente a la concentración y disparidades territoriales*. Seminario Internacional de la REDEPLAN Desafíos de la Planificación en América Latina y el Caribe. República Dominicana. Julio, 2013.
- REMURPE (2011). *Compendio de experiencias innovadoras de buen gobierno municipal*. Lima: autor
- Roña, F. y Rebaza, W. (2012). *Propuesta base para la organización y constitución de Redes Educativas Rurales*. Documento de consulta N° 1. Lima: DIGEIBIR, DIGEBR, DIGESUPT.
- Santa Cruz, J.F. (2007). *La regionalización y el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional. Cuadernos Descentralistas, 21*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario. (Org.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, pp. 71-102.
- Steinberg, C., Fridman, D., Tófaló, Ar., Meschengieser, C. y Ornella, L. (2013). Una aproximación al problema de las desigualdades sociales, territoriales y educativas en argentina desde una perspectiva multidimensional. En: *Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE) - Buenos Aires, Argentina*.
- Torres, S. (2014). *Piloto de articulación de Programas Presupuestales. Huánuco* [diapositivas de power point]. Presentación en GRADE, Lima, el 17 febrero de 2014.
- Treminio, C. (2010) *Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en territorios sociales: gestión territorial con participación ciudadana*. Santiago: FAO-AECID.
- Trivelli, C., Escobal, J., & Revesz, B. (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, GRADE, IEP.

- Unicef (2012). *Shipibo. Territorio – historia – cosmovisión*. Lima: autor.
- Valdivia, N., y Arregui, P. (2009). Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final. Lima: GRADE
- Veiga, D., Mazzei, E., Filardo, V., & Rivoir, A. L. (2000). *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20120814011508/veiga.pdf>
- Velásquez, F. (2010). *La planeación territorial en Colombia: Contexto, trayectoria y experiencias*. Cuadernos Descentralistas #25. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2010
- Vich, V. (2005). Las políticas culturales en debate: lo intercultural, lo subalterno y la dimensión universalista. En: Vich, V. (ed.). *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (265-278). Lima: IEP
- Wilches- Chau, G. (2009). *Nuevas miradas al territorio. La seguridad, la pobreza y la adaptación al cambio climático*. Recuperado de: [http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion\\_de\\_alcaldes/Ibague/Ibague\\_nuevas\\_miradas\\_al\\_territorio\\_la\\_seguridad\\_la\\_pobreza\\_y\\_la\\_adaptaci%C3%B3n\\_al\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Ibague/Ibague_nuevas_miradas_al_territorio_la_seguridad_la_pobreza_y_la_adaptaci%C3%B3n_al_cambio_climatico.pdf)
- Winkler, D. (2004). Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina. En: *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe. ¿Vamos por un buen camino?* Santiago, OREALC/UNESCO. pp. 129-145.

## Anexo 1: Cuadro resumen de formas de Articulación

	Descripción	Definición
Articulación horizontal	Asociativo institucional	Articulación entre las instituciones de un mismo nivel de gobierno para una mejora en la convivencia territorial y que genera resultados eficaces y mejora del servicio público. (Castañeda 2012: 60)
	Asociativo institucional nacional	Articulación interinstitucional e intersectorial entre las instancias de los diversos ministerios; sumar esfuerzos competenciales para atender temas que necesitan de coordinación en pro de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Ejemplo: comisiones multisectoriales. (Castañeda 2012: 60)
	Asociativo institucional regional	Integración territorial hacia macro regiones. Acuerdos macro regionales para el uso más eficiente de recursos (LOGR). Ejemplos: juntas de coordinación interregional (JCI). (Castañeda 2012: 60-61)
	Asociativo institucional. Local	Nivel de articulación para la ejecución efectiva de los servicios públicos. Ejemplos la asociatividad comunal y las mancomunidades municipales. (Castañeda 2012: 62)
Articulación vertical	Enfoque Intergubernamental.	“Adecuada separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (Castañeda 2012:63). Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de <b>coordinación, cooperación y apoyo mutuo</b> , en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades (numeral 49.1 del Art. 49º de la LBD).
	1.- Coordinación	“mecanismo para generar acuerdos intergubernamentales, que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia (Preponderantemente el enfoque de Rectoría del GN, el Estratégico- Articulador del GR y Operativo-Provisión del GL; en base a la subsidiariedad). Implica la creación de instrumentos que permitan articular las actuaciones de los diferentes niveles de gobierno; con lo cual se busca hacer posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta en el ejercicio de las competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema de gestión pública de un Estado Descentralizado” (Castañeda, 2012:64).
	2.- Colaboración (apoyo mutuo):	“Basada en el “deber”, siendo necesaria para el buen funcionamiento del Estado y en este caso el servicio a los ciudadanos (Apoyo Reciproco y bilateral). Se utiliza cuando lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo puede hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias” (Castañeda 2012:64).
	3.- Cooperación	“Se refiera a una forma de relaciones, en el ejercicio y desde el respeto de las respectivas competencias de los tres niveles de gobierno (esto se mejorará con aprobación de las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios ligados a competencia compartidos, esto en el marco del cumplimiento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Por lo general debe ser acordada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Descentralizados (regional y local), buscando desarrollarse a partir de modelos flexibles y adecuados de convergencia, que disminuyan la conflictividad entre los niveles de gobierno los cuales deben guiarse por una común lealtad en su calidad de entes que ejercen la representación del Estado en sus respectivas jurisdicciones. En el Perú se han venido usando principalmente para asegurar el desarrollo de capacidades a partir de la capacitación y asistencia técnica en temas de ejercicio de las competencias compartidas” (Castañeda 2012:64).

## Anexo 2: Matriz de sistematización de experiencias



### Anexo 3: Uso de tipologías de caracterización territorial para la planificación y gestión educativa

Fuente: **Steinberg, Cora; Fridman, Denise; Tófaló, Ariel; Meschengieser, Carolina y Ornella Lotito** “Una aproximación al problema de las desigualdades sociales, territoriales y educativas en Argentina desde una perspectiva multidimensional” En: Universidad Pedagógica Provincial (UNIPE) - Buenos Aires, Argentina

En este trabajo, Steinberg et al. (2013) inscriben su línea de análisis dentro de los “escenarios territoriales” entendiendo estos como espacios que, además de la delimitación geográfica y política, son espacios sociales donde confluyen e interactúan diversos actores. Como se ha señalado, las relaciones entre estos son producto de una construcción social. En este contexto, la autora centra su análisis en 24 jurisdicciones de Argentina tomando en cuenta los **siguientes indicadores**:

**1) Acceso a la salud y la alimentación:** porcentaje de niños con desnutrición global; tasa de mortalidad infantil, **2) Acceso al trabajo y a empleos de calidad:** tasa de desocupación; porcentaje de ocupados en empleos de baja calidad, **3) Acceso, permanencia y finalización de la escolaridad obligatoria:** porcentaje de población de 5 a 17 años que no asiste a la escuela; porcentaje de estudiantes de nivel primario y secundario con dificultades en sus trayectorias educativas; porcentaje de población mayor a 24 años sin estudios secundarios, **3) Acceso a servicios domiciliarios básicos:** porcentaje de hogares sin saneamiento sanitario; porcentaje de hogares sin acceso a red eléctrica, **4) Acceso a TIC en el hogar:** porcentaje de hogares sin computadora en donde habitan adolescentes entre 12 y 17 años, **5) Acceso a bienes culturales:** cantidad de librerías cada 100 mil habitantes; cantidad de salas de cine y teatro cada 100 mil habitantes, **6) Acceso al sistema bancario:** cantidad cajeros automáticos cada 100 mil habitantes.

Tras el análisis, se obtuvieron **7 grupos (clusters) de provincias** que comparten una configuración similar de características o atributos y que configuran un **tipo escenario jurisdiccional particular**. Para ilustrar ello, la autora presenta el siguiente mapa:

*Cluster 1. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas y culturales favorables, con buenos resultados educativos.*

*Cluster 2. Jurisdicción con condiciones sociales, económicas y culturales favorables, déficit en el acceso a TIC y en los logros educativos de la población adulta*

*Cluster 3. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas favorables y elevada inclusión educativa combinadas con dificultades en las trayectorias escolares*

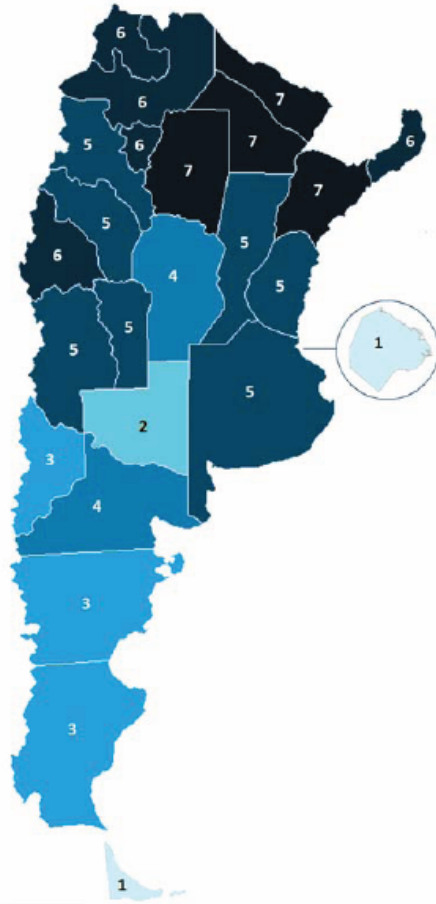
*Cluster 4. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas y resultados educativos cercanos al promedio nacional, con un bajo nivel de acceso a TIC en los hogares*

*Cluster 5. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas y resultados educativos cercanos al promedio nacional, con dificultades en el acceso a oferta cultural y bancarización*

*Cluster 6. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas y educativas desfavorables asociadas con dificultades de acceso a TIC, a oferta cultural y bancarización*

*Cluster 7. Jurisdicciones con condiciones socioeconómicas y educativas muy desfavorables asociadas con situaciones críticas de acceso a TIC y a bienes culturales*

**Mapa 1. Clasificación de las jurisdicciones desde un abordaje multidimensional**



<b>Cluster 1</b>	Ciudad de Bs. As.
	Tierra del Fuego
<b>Cluster 2</b>	La Pampa
<b>Cluster 3</b>	Chubut
	Neuquén
	Santa Cruz
<b>Cluster 4</b>	Córdoba
	Río Negro
<b>Cluster 5</b>	Buenos Aires
	Entre Ríos
	Mendoza
	Santa Fe
	La Rioja
	Catamarca
	San Luis
<b>Cluster 6</b>	San Juan
	Misiones
	Jujuy
	Salta
	Tucumán
<b>Cluster 7</b>	Chaco
	Formosa
	Corrientes
	Santiago del Estero

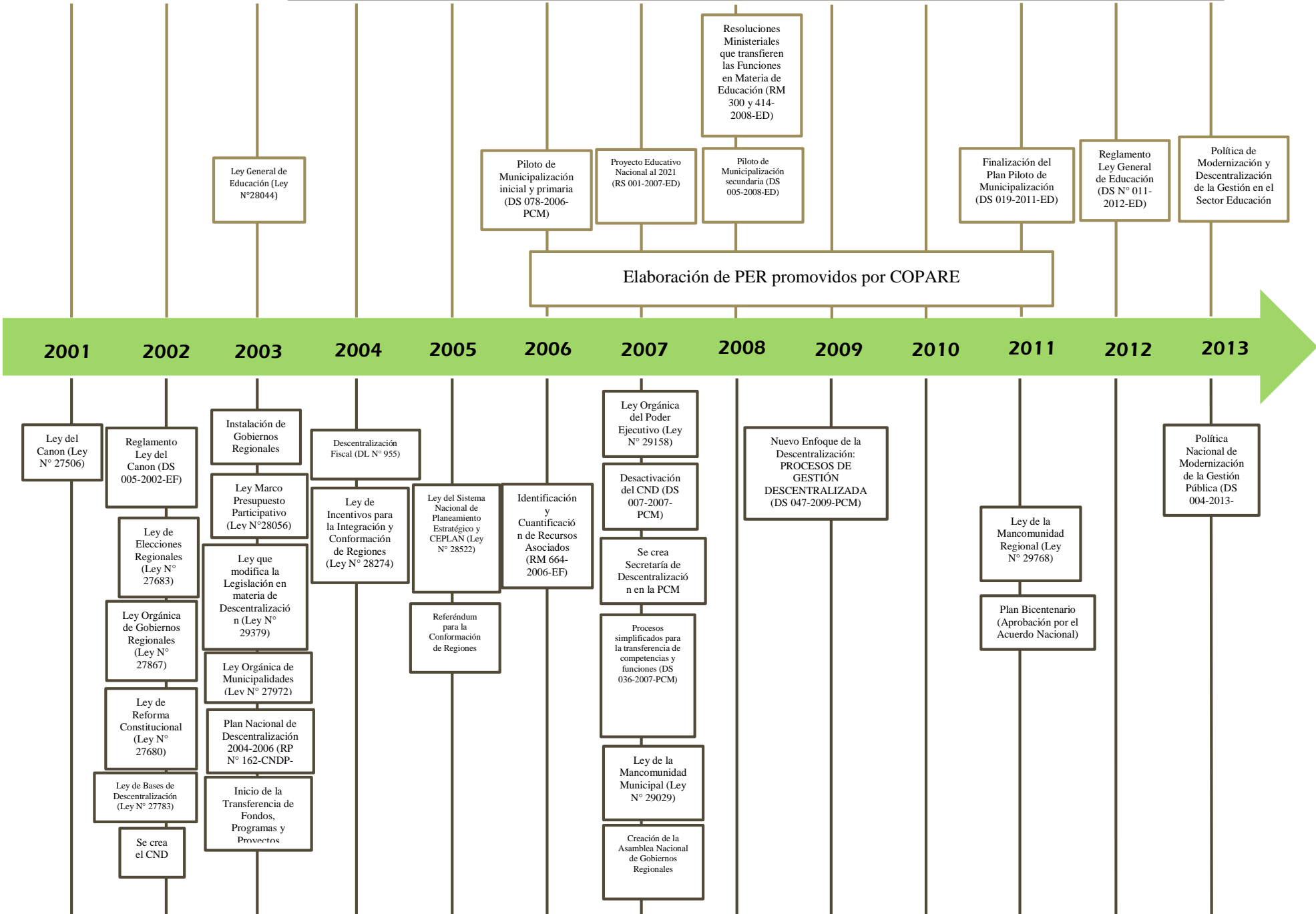
Nos parece interesante presentar esta propuesta dado que realiza el abordaje metodológico a la noción de territorio. En otras palabras, permite operacionalizar el concepto y sus acepciones a una realidad concreta como Argentina y sus particularidades. En este sentido, la *herramienta de los clusters* recoge, como se evidencia en los resultados del estudio, que los indicadores, sociales, económicos, tecnológicos y educativos permiten ubicar a jurisdicciones como Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego – que son unidades político administrativas con competencia territorial sobre los servicios públicos – en Clusters con determinado perfil socioeconómico. Esto, sin duda, nos parece importante puesto que puede ser tomado como un ejemplo de aquello que es posible replicar en nuestro país tomando como fuentes el Censo, la ENAHO, la ENDES, la ECE, entre otros. Luego, el impacto se evidenciará en tanto las políticas pueden tener una mejor focalización y distribución de los servicios tomando en cuenta estos clusters.

## **Anexo 4: Tipología de Municipalidades Distritales elaborada por GRADE**

## Anexo 5: Especialistas Entrevistados

ESPECIALISTA	INSTITUCIÓN	FECHA
Raúl Molina	Consultor independiente	28 -08 - 2013
Carlos Monge	Propuesta Ciudadano	28 -08 - 2013
Flavio Ausejo	PUCP	29 -08 - 2013
Emma Yep	Consultora independiente	29 -08 - 2013
Petruzca Barea	Consultora independiente	29 -08 - 2013
Ángel María Manrique	Consultor independiente	29 -08 - 2013
Maruja Boggio	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	29 -08 - 2013
Juan Carlos Pacora	MIMP	06-02-2014
Vlado Castañeda	Presidencia del Consejo de Ministros - Secretario de Coordinación	12-02-2014
Wilfredo Solis	Ministerio de Salud	13-02-2014
Samuel Torres	Ministerio de Economía y Finanzas. Director de Articulación del Presupuesto Territorial de la Dirección General de Presupuesto Público.	17-02-2014
Javier Escobal	GRADE. Investigador Principal	06-03-2014
Eugenia Fernán	Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Administración Estatal	21-03-2014
Mónica Calligos	Defensoría del Pueblo. Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno	21-03-2014

# ANEXO 6: DESCENTRALIZACIÓN Y ENFOQUE TERRITORIAL: HITOS Y AVANCES NORMATIVOS



## **ANEXO 7: Integrantes de las subcomisiones de trabajo para la elaboración del Marco de Referencia Común sobre Gestión Educativa Descentralizada, Territorio y Enfoque Territorial**

### **Comisión de gestión territorial y articulación intergubernamental**

- Néstor Valdivia (GRADE)
- Sonia Paredes (ANGR)
- José Luis Carbajo (Tarea)
- Carlos Rivera (Entre Pares)
- Maritza Caycho (Alternativa)
- Alex Ríos (MED)
- Anita Montenegro (MED)

### **Comisión de gestión participativa**

- José Luis Vargas (MCLCP)
- Estela Gonzales (ACDI)
- César Saldarriaga (Plan Internacional)

### **Comisión de planificación y presupuesto**

- Manuel Santos (Entre Pares)
- Angela Reymer (Solaris)
- Santiago Kerrigan (CNE)

### **Comisión de desarrollo de capacidades**

- Karin Rivas (UARM)
- Gabriela Arrieta (IPEBA)

### **Equipo técnico**

- Carolina Neyra (CNE)
- Mariano Aliaga (CNE)