Enfoques de gestión pública y gestión educativa descent

La descentralización no va a mejorar la calidad de la educación, pero la apuesta por ella genera mejores condiciones para resolver los problemas del sector, porque es en el espacio local donde se puede generar la concertación de los distintos actores en el diseño e implementación de propuestas de intervención.

Public Management and Decentralized Education Management Approaches

Decentralization will not improve the quality of education, but the commitment to it generates better conditions to solve the problems of the sector, because it is locally where it is possible to generate compromise among different stakeholders in the design and implementation of intervention proposals.

MARÍA ROSA BOGGIO CARRILLO
Socióloga, consultora en políticas sociales y temas de atención a la infancia. Ex-viceministra de Desarrollo Social en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) y excoordinadora del seguimiento concertado de las políticas de atención a la infancia en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

PALABRAS CLAVE:
Enfoque territorial,
gestión descentralizada,
articulación de actores,
enfoque retrospectivo,
manejo de la diversidad.

ralizada

El proceso de descentralización política del Estado ha dado nuevos cauces al planteamiento de propuestas de gestión en educación, buscando atender seculares desafíos en la política educativa peruana, como la inclusión, la calidad y la pertinencia, vinculadas estrechamente con la capacidad de manejo de la diversidad en nuestro país diverso y fragmentado, en el que persiste la discriminación y exclusión de importantes sectores de la población. Entendemos que si bien la descentralización por sí sola no soluciona los problemas señalados, sí genera mejores condiciones para avanzar en resolverlos, al acercar la toma de decisiones a los variados territorios del país, que es donde se constituye y expresa la diversidad y donde la ciudadana y el ciudadano se encuentran con el servicio educativo, lo que hace posible un mejor manejo de la especificidad de situaciones y una mayor movilización de recursos.

En esta discusión sobre propuestas de gestión ha cobrado fuerza en educación el enfoque de gestión territorial (anteriormente más vinculado a planteamientos de desarrollo rural), de modo que se utiliza también como referente el concepto de gestión descentralizada, que se busca caracterizar con contenidos más precisos. No obstante, dado el poco debate académico en el país sobre gerencia pública y administración, y la manera sectorializada en que se producen las discusiones sobre gestión, es poco frecuente el enlace entre estos campos de elaboración. En este artículo queremos contribuir a este debate y a la generación de propuestas desde una esquina específica: la de algunos planteamientos generados sobre gerencia pública, que podrían dar algunas luces para propuestas de gestión descentralizada en educación con enfoque territorial.

EL ENFOQUE TERRITORIAL EN EDUCACIÓN Y LA DEFINICIÓN DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA

La noción de territorio no se refiere, en este caso, solo a un espacio geográfico sino también a una representación colectiva que integra las dimensiones geográfica, económica, sociocultural y política, así como el proceso histórico que configura la interdependencia de estas dimensiones y genera elementos de identidad en sus habitantes, como sentido de pertenencia y proyección de futuro (Programa LEADER+ de la Unión Europea).

El enfoque territorial como visión global de la zona de intervención

El enfoque territorial aporta una visión global e integrada de la zona de intervención que sirve de base; en el caso que nos ocupa, para definir una política pública adaptada a las características y situación del territorio (Programa LEADER+ de la Unión Europea). Esta visión global exige a las políticas sectoriales, sean éstas nacionales, regionales o locales, considerar el conjunto de dimensiones del territorio y articularse con las otras políticas sectoriales, en función de objetivos de desarrollo territorial. Asimismo, visibiliza los procesos internos en el territorio, posibilitando basarse en ellos para el diseño e implementación de las intervenciones, tendiendo a movilizar los recursos internos y a favorecer la participación ciudadana y la concertación de objetivos de desarrollo entre los actores.

Pertinencia y necesaria diferenciación de políticas educativas

La política educativa, en nuestra opinión, es una de las políticas sociales más encerrada en su propia visión sectorial, cerrazón favorecida por el centralismo vigente. Una primera ventaja específica del enfoque que aquí se propone es que la obliga a pensar y configurar su contenido en diálogo con el desarrollo territorial. El hecho de elaborar respuestas educativas sobre la base de la diversidad y especificidad del territorio lleva a asumir con mayor consistencia la diferenciación de políticas educativas en el país, por supuesto, en un marco común nacional

capaz de orientarlas y albergarlas, siendo éste un proceso largo de construcción compartida. Además de los planes y los proyectos educativos, dos aspectos fuertes en esta diferenciación de las políticas serían, por un lado, la necesaria diversificación curricular, pobremente elaborada hasta la fecha, y, por otro, la diferenciación de modalidades de atención del servicio educativo, hasta hoy con un nivel de homogeneización muy alto para albergar nuestra diversidad. Por tanto, enfrentar estos aspectos de pertinencia en el proceso educativo exige no solo la intersectorialidad territorial, sino también el empoderamiento de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales y la articulación intergubernamental.

Incidencia integral para el resultado educativo

Una segunda ventaja que queremos destacar es que el enfoque territorial posibilita articular fuerzas diversas y mejorar condiciones integrales para el logro del resultado educativo, tomando como punto de partida a la persona y las condiciones en que se desarrolla. La exclusión en educación en materia de cobertura y calidad del servicio responde a problemas más estructurales que implican las dimensiones socioeconómica, cultural y política. A la vez, los núcleos más duros que sufren esa exclusión —comunidades nativas, poblaciones aisladas o sectores en pobreza extrema— exigen acciones integrales y sinérgicas para salir adelante (el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social impulsa "paquetes integrados" de atención a la primera infancia articulando identidad, salud, nutrición y agua segura, e incluyendo la Educación Inicial); por tanto, la acción educativa requiere aliarse en una intervención simultánea con otras áreas de intervención en las que el eje no es la intervención especializada sino la persona vista integralmente en su comunidad inmediata y el territorio. De ahí que resulte clave asociar sinérgicamente la educación a otros logros territoriales.[1]

La gestión descentralizada como los niveles necesarios de autonomía regional y local para el desarrollo de una gestión territorial

La gestión descentralizada pone en marcha el nivel de autonomía política y administrativa con que un territorio (gobierno regional o local) organiza y decide la gestión de las políticas públicas, en las áreas y funciones de su competencia establecidas normativamente en el proceso de descentralización. Este aspecto es central, pues en el contexto de una fuerte inercia centralista en el control de las decisiones y de los recursos se ha establecido una serie de mecanismos que traban los niveles necesarios de autonomía para la gestión territorial en los gobiernos regionales y locales. Es necesario entonces concretar los niveles de autonomía determinados normativamente por las leyes y normas nacionales haciéndolos aterrizar, además de en los planes, por lo menos en el diseño curricular y en modalidades específicas de gestión de los servicios educativos que respondan a las diversas características y necesidades territoriales. Avanzar en el diseño de estas diversas formas de gestión contribuiría a visibilizar y dar una mayor fuerza a los necesarios niveles de autonomía política de una gestión descentralizada.

DOS ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA QUE CONTRIBUYEN A PENSAR MODALIDADES DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Si bien existen diversas propuestas y experiencias en el país sobre cómo adaptar modalidades del servicio educativo a diferentes características territoriales, es válido preguntarnos: ¿qué fuerza tienen los actores de estas experiencias para influir en el conjunto de la política educativa nacional, lograr recursos y avanzar en calidad?, ¿con qué capacidad y con qué espacio cuentan las instancias de gobierno regional y gobierno local para pensar y elaborar políticas y estrategias o procedimientos adecuados a su territorio?

En el debate sobre elaboración de políticas y gerencia pública viene cobrando fuerza el análisis del comportamiento, en lo que concierne al poder, de los diferentes actores involucrados en el proceso de gestión. Desde esta perspectiva, recogemos dos interesantes enfoques que nos aportan criterios para ubicar el proceso de gestión descentralizada en el funcionamiento de conjunto de la política pública.

El peso de los actores en la viabilidad de las modalidades de gestión

Joan Subirats es uno de los principales exponentes de este enfoque. Define la política pública como una permanente articulación y negociación entre actores, tanto para la determinación del problema público que se ha de resolver como para el diseño, la implementación y la evaluación de la política (Subirats, 2012). Asimismo, sostiene que los procesos de negociación y concertación son cada vez más necesarios, como un elemento sustantivo de la política pública, en la medida en que asistimos a una creciente complejidad funcional de las

1 El Consejo Nacional de Educación, a través de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización, propone una síntesis de la importancia del enfoque territorial para la educación (CNE, 2014, pp. 10-11).

sociedades y por lo tanto del Estado, de modo que se desarrolla una multiplicidad de actores, de intereses diferenciados y de institucionalidades diversas, muchas veces fragmentadas (Subirats, 2010).

Este enfoque de atención a los actores involucrados, así como a las relaciones de poder entre ellos, nos exige estar atentos a esta permanente dimensión política en el diseño e implementación de los procesos de gestión y, por lo tanto, al diseño de modalidades en la gestión descentralizada, así como a su posible éxito o fracaso. En la implementación de las funciones compartidas en educación no basta especificar con precisión las funciones en cada nivel de gobierno y en los diversos territorios: es necesario, también, estar atentos a la diferencia de intereses, visiones y lógica de comportamiento del diseñador nacional de la política, del funcionario intermedio, así como del operador local. Asimismo, al interés de actores privados en relación con el servicio educativo y las lógicas de comportamiento que se desarrollan en las familias en determinadas condiciones en el territorio. Subirats señala tres elementos importantes para hacer este análisis de los actores:

i) **Tomar como punto de partida la red de relaciones al interior de la cual interactúan los operadores públicos y los sociales en un ámbito determinado.** Redes de relaciones, compromisos, controversias que marcan la factibilidad de una determinada intervención.

ii) **Analizar la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores mencionados y en los resultados de la acción pública.** Tomar en cuenta las normas formales (leyes, normas administrativas, protocolos), pero también las informales, costumbres y prácticas vigentes, ya que unas y otras pueden entrabar o facilitar la implementación de una determinada modalidad, siendo necesario construir "acuerdos institucionales".

iii) **Identificar los recursos que los diversos actores movilizan para hacer valer sus intereses y estrategias.** Estos recursos son vistos con amplitud, considerándose entre ellos el jurídico, los económicos, los patrimoniales, los humanos, así como también el recurso información, o los recursos relacionales (organización, redes de interacción, consensos construidos, entre otros). La lógica básica es que en los diseños de intervención se especifique esta distribución de los diferentes recursos entre los actores involucrados y que, en lo posible, ella sea producto del acuerdo y consenso entre ellos.

Incluir la diversidad y la capacidad, desde abajo

Pensando al interior de los modelos de gestión pública dominantes en el país, frecuentemente nos es difícil imaginar cómo podríamos incluir en el diseño de las políticas nacionales el manejo de situaciones, territorios, culturas y circunstancias familiares y personales muy diversas y que, a la vez, la política siga siendo efectivamente nacional. Richard F. Elmore (1996) ha sistematizado un interesante enfoque de diseño e implementación de políticas públicas que denomina "retrospectivo", opuesto al tradicional enfoque "prospectivo".

Este autor precisa la lógica subyacente del diseño dominante prospectivo: "[…] comienza por el planteamiento de un objetivo, elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso" (Elmore, 1996, p. 254). Señala que el supuesto implícito de esta lógica es que el hacedor de la política puede controlar los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación, lo cual, sostiene, es un mito, ya que las evidencias existentes muestran que "[…] la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no puede ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas". Es decir, no se puede controlar desde arriba. En ese sentido, un segundo supuesto del diseño prospectivo es que las unidades organizativas involucradas mantienen relaciones esencialmente jerárquicas y, por lo tanto, "la capacidad para responder a los problemas depende de líneas precisas de autoridad y de control".

El diseño retrospectivo planteado por Elmore sugiere una lógica distinta. No parte de la declaración de intenciones en la cúspide del proceso, sino de la parte más baja, donde se definen los comportamientos específicos que causan el problema que se quiere enfrentar. Sobre esta base se define el objetivo correspondiente al nivel más bajo del sistema, en la forma de un conjunto de operaciones, efectos y resultados necesarios para lograr el cambio de comportamientos. Luego se va retrocediendo hacia arriba en los diversos escalones de las instancias organizativas responsables evaluando su capacidad para incidir en los comportamientos que la política se propone afectar, así como los recursos que necesita para lograr ese efecto. Finalmente, se formula "una política que canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible" (Elmore, 1996, p. 256).

El enfoque retrospectivo presupone, según el autor, que la política no es la influencia más fuerte que se ejerce sobre el comportamiento de las personas y, a la vez, que mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de influenciar en él. Apuesta a desplazar a los niveles inferiores de la organización las responsabilidades que exigen experiencia especializada y familiaridad con el problema, y permite que los niveles superiores asuman responsabilidades más generales. Otro elemento fundamental es que valora la variabilidad y heterogeneidad y propone una alta discrecionalidad en las decisiones, pues así permite el desarrollo de las capacidades especializadas, de respuestas adaptativas y de creatividad. Si el diseño prospectivo se basa principalmente en mecanismos formales de mando y control centralizando la autoridad, el retrospectivo opta por la delegación de autoridad, la discrecionalidad y la negociación para dispersar el control.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Si bien estas propuestas se plantean desde sociedades distintas a las latinoamericanas, más allá de las precisiones, pensamos que los criterios que aportan estos dos enfoques de gestión pública son los siguientes:

1. Para la implementación de propuestas de gestión descentralizada es necesario incorporar el análisis y la capacidad de incidencia de los actores públicos y de la sociedad, así como la construcción de consensos entre ellos, tanto en el diseño como, de manera permanente, en la implementación de las propuestas de intervención, ensayando y perfeccionando arreglos institucionales que contribuyan a proveer los recursos necesarios (normativos, presupuestales, de conocimientos y relacionales, así como diversos activos) para que cada actor pueda seguir negociando y concertando y contribuya con los resultados de la educación.

2. Es posible orientar e incorporar en la política nacional de educación la diferenciación de políticas regionales y la diversidad de estrategias y modalidades de gestión descentralizada, si la política nacional logra responder, entre otras, a las siguientes exigencias:

   a. Partir retrospectivamente del comportamiento de los actores que producen la realidad que se quiere modificar allí donde se encuentran el actor-público (Estado) y el actor privado (ciudadano); por lo tanto, desde las unidades organizativas más cercanas al problema (escuela, redes, gobierno local) en territorios específicos, y desde allí, ir ajustando los objetivos de la política. Si bien tenemos un Proyecto Educativo Nacional concertado, lo cual es un logro, y actuales políticas de gobierno, sería interesante mirarlas desde esta perspectiva.

   b. Una mayor flexibilidad de la política del gobierno nacional en educación, desde una formulación más general y menos procedimentalista y detallista, que permita espacios adecuados en los gobiernos regionales y los gobiernos locales para pensar, elaborar y ejecutar sus políticas y estrategias, y que valore la diversidad de políticas territoriales y modalidades de gestión, adecuándose a proveer los variados y adecuados recursos para esas implementaciones, así como las orientaciones necesarias para su articulación en el nivel nacional.

   c. El desarrollo de una mayor discrecionalidad en los niveles subnacionales, en el funcionamiento de los sistemas administrativos nacionales (finanzas, presupuesto, personal, logística, información, entre otros), que actualmente están organizados de manera altamente jerarquizada y centralizada.

3. Es necesario diseñar las propuestas de gestión descentralizada tomando en cuenta las características de los diversos territorios y su pertinencia con las necesidades educativas allí planteadas, pero también es preciso ubicarlas en relación con el funcionamiento global del proceso político de descentralización y, por tanto, en su viabilidad y sostenibilidad en el conjunto del sistema público de gestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2014). *El enfoque territorial y la gestión descentralizada en educación.* Lima: CNE.

ELMORE, Richard (1996). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas* (pp. 251-280). México: Porrúa.

PROGRAMA LEADER+ de la Unión Europea: ec.europa.eu/agricultura/rur/leader2/dossier_pe/es/dossier/chap3.pdf

SUBIRATS, Joan (2010). *Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales.* Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas / UAB.

SUBIRATS, Joan et al. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Planeta.