



La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011 - 2012

El “Plan Mancomunado” como instrumento de articulación intergubernamental



PUCP

La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011 - 2012

El “Plan Mancomunado” como instrumento de articulación intergubernamental

La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011-2012*

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidente CNE

Jesús Herrero Gómez

Secretaría Ejecutiva

Nanci Torrejón Muñante

Comisión de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación

Consejeros:

Santiago Cueto Caballero

Grover Pango Vildoso

Jorge Yzusqui Chessman

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Jefe del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP:

Aldo Panfichi Huamán

Comisión de Articulación Intergubernamental de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE

Mariano Aliaga, Sandra Carrillo, José Luis Carbajo, Maritza Caycho, Anita Montenegro, Fanni Muñoz, José Nascimento, Sonia Paredes, Luciana Reátegui, Eduardo Saenz.

Autor

Ignacio Pezo Salazar (PUCP)

Revisión de contenidos

Carolina Neyra López (CNE)

Fanni Muñoz Cabrejo (PUCP)

Eduardo Saenz Piedra (SUMA)

Cuidado de edición:

Marjorie Torero Benavides

Fotografías:

Oficina de Relaciones Públicas e Imagen Institucional de la DRE San Martín

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del CNE

ACDI, Alternativa, AMPE, ANGR, CNE, Fondep, Foro Educativo, OEI, Ipeba, MCLCP, Minedu, PCM, Plan Internacional, PNUD, Prisma, PUCP, Tarea, UARM, Unicef, UPCH, Usaid/Perú/SUMA

Diseño, diagramación e impresión

Impresión Arte Perú S.A.C.

Jr. Loreto 585 - Breña. Telf: 3323401 • 986601361

Se autoriza a citar o reproducir parte o todo el contenido del presente documento, siempre y cuando se mencione la fuente.

Hecho el Depósito Legal en La Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-10395

Diciembre 2012

* Investigación realizada como parte del Taller de Descentralización y Gestión Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el marco de los acuerdos de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación. Taller que se realizó a partir de la obtención de una beca de fondos concursables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) el año 2012. La labor del taller se articuló con la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación (CNE). El taller fue dirigido por Fanni Muñoz, docente principal de la PUCP y miembro de la Mesa Interinstitucional del CNE.

Lista de siglas y abreviaturas

CNE	Consejo Nacional de Educación
Conei	Consejo Educativo Institucional
CGLDS	Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social
Copale	Consejo Participativo Local de Educación
Copare	Consejo Participativo Regional de Educación
Copred	Consejo Participativo de Red
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
LGE	Ley General de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minedu	Ministerio de Educación
MGER	Modelo de Gestión Educativa Regional
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
Persam	Proyecto Educativo Regional de la Región San Martín
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PM	Plan Mancomunado
POI	Proyecto Operativo Institucional
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Índice

Presentación	9
Capítulo 1: El contexto y los actores de la experiencia	11
1.1 San Martín y sus avances en el proceso de descentralización	11
1.2 El Modelo de Gestión Educativa Regional y el Laboratorio de Gobernanza Local en Educación.	12
Capítulo 2: Contextualización del caso Cuñumbuqui	19
2.1 Características generales del distrito	19
2.2 Situación educativa del distrito	21
Capítulo 3: El Plan Mancomunado en el marco de la gobernanza	25
3.1 Los actores involucrados	26
3.2 La educación es tarea de todos: la experiencia de una nueva dinámica de planificación	28
3.3 Construyendo un mejor instrumento de planificación	30
3.4 El Plan Mancomunado como instrumento de articulación intergubernamental en el proceso de planificación	34
Capítulo 4: Aprendizajes y nudos críticos del Plan Mancomunado	37
4.1 Aprendizajes en la elaboración del Plan Mancomunado	37
4.2 Nudos críticos del Plan Mancomunado	39
Referencias	44



Presentación

Presentación

Este texto presenta la experiencia de elaboración e implementación del Plan Mancomunado como un instrumento de planificación territorial en el distrito de Cuñumbuqui (San Martín). Dicho instrumento se enmarca en la estrategia de gobernanza local de la educación y en la implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER), los cuales se inscriben en las iniciativas de la gestión descentralizada de la educación, del proceso de reforma institucional impulsado por el Gobierno Regional San Martín y, en el contexto del proceso de descentralización y reforma del Estado en el país.

El objetivo principal de esta publicación es explorar el nuevo esquema de articulación en la gobernanza del distrito y analizar las transformaciones en la dinámica de planificación que se han instaurado en torno al Plan Mancomunado. Asimismo, se busca reflexionar sobre los principales aprendizajes y nudos críticos de la experiencia.

El texto responde al momento clave en el que se encuentra la política educativa del Ministerio de Educación, ya que, en la gestión de la ministra Patricia Salas se ha afirmado y priorizado una vocación descentralista evidente en la propuesta de Ley de Organización y Funciones recientemente presentada ante el ejecutivo y la propuesta de lineamientos de gestión educativa descentralizada. Estos son dispositivos normativos que se orientan a esclarecer la definición de competencias de los gobiernos locales y su articulación con otros niveles e instancias de gobierno según una gestión descentralizada de la educación.

Este documento se ha elaborado por encargo de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación (CNE), en la Comisión de Articulación Intergubernamental, donde se eligió la experiencia de Cuñumbuqui con la finalidad de tener un estudio de caso que contribuya al debate y reflexión sobre las innovaciones educativas que se están presentando en la construcción de los modelos de gestión educativa territorial y con el objetivo de aportar a la formulación de nuevas propuestas de gestión territorial descentralizada en el marco del proceso de descentralización educativa.

La elaboración de este caso fue enriquecida por el debate y reflexión sobre el proceso de descentralización educativa y los modelos de gestión que se vienen implementando en las regiones, que tuvo lugar en el Taller de Descentralización del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Igualmente, el estudio se hizo posible gracias a todas las personas que colaboraron con su tiempo y disposición, especialmente, los protagonistas de la experiencia de la gobernanza local de la educación en el distrito de Cuñumbuqui.

El documento se organiza en cuatro capítulos: el primero presenta el contexto regional de San Martín en el proceso de descentralización; el segundo capítulo desarrolla el contexto particular de Cuñumbuqui como distrito de implementación de la gobernanza local de la educación; el tercer capítulo desarrolla la experiencia del Plan Mancomunado para entender su dinámica y relevancia como instrumento de articulación intergubernamental en el marco de la gobernanza; mientras que, finalmente, el último capítulo presenta los aprendizajes y nudos críticos aún por resolver en torno a la experiencia.





Capítulo 1

El contexto y los actores de la experiencia¹

1.1 San Martín y sus avances en el proceso de descentralización

11

Con la finalidad de contribuir al desarrollo integral del país y a la mejora de los servicios a la ciudadanía, hace más de diez años se dio inicio al proceso de descentralización y reforma del Estado². Y, si bien, ha sido una tarea compleja, confusa por la falta de claridad del modelo, y con muchas resistencias y dificultades (Molina 2010: 14), se han logrado evidentes avances³. Sin embargo, los procesos de adaptación de los gobiernos regionales han sido muy variados, y han mostrado una gran heterogeneidad de respuestas para constituir la nueva institucionalidad que exige la descentralización.

¹ Este capítulo ha sido elaborado tomando la información del documento *Sistematización de la experiencia de la implementación de la estrategia de la gobernanza local de la Educación en San Martín. Lecciones aprendidas y buenas prácticas replicables*. (MUÑOZ & CARRILLO 2012)

² La descentralización en el país tiene un frondoso marco normativo que inicia con la reforma constitucional que se aprobó por Ley N° 27689 (2002) y la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 (2002). Entre los dispositivos normativos se encuentran: Ley Orgánica de Regiones N° 27867 (2002), Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil N° 27902 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (2003), Ley de Acreditación N° 28273 (julio 2004), Ley General de Educación N° 28044 (2003), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley N° 29158 (2007).

³ A nivel nacional, los principales avances son: la culminación de la transferencia de las funciones y competencias a los gobiernos regionales, la transferencia de los programas sociales a los gobiernos regionales, la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (2007) y la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (2008), aunque hoy en día no está en funcionamiento.

El caso de la región San Martín, ha sido también un proceso complejo donde se han reproducido problemas similares a los de otras regiones. Pero, a pesar de estas dificultades, la vocación descentralista y el dinamismo característico de la región la han colocado a la vanguardia del proceso de descentralización y, en particular, en el tema de innovaciones educativas y procesos de reforma de gestión descentralizada de la educación. A la fecha, se han logrado notables avances en la descentralización, el más importante es la culminación del proceso de transferencia de funciones y competencias del Minedu al gobierno regional. Proceso que, si bien ha concluido formalmente, aún no encuentra las condiciones necesarias para su implementación debido a la falta de recursos económicos y humanos.

La reforma institucional y organizativa que sigue a este proceso viene siendo impulsada por la región desde 2010 con la finalidad de adecuar la arquitectura organizacional del gobierno a las necesidades y exigencias del proceso de descentralización. Así, otro de los avances más importantes ha sido la formulación del Plan Estratégico 2011-2014 elaborado por el gobierno regional, que plantea un nuevo modelo de gestión basado en la gestión por resultados y bajo un enfoque *territorial*, que se distancia del enfoque sectorial que tradicionalmente ha predominado en la gestión pública (Gobierno Regional de San Martín 2011: 7).

Así, el enfoque de gestión por resultados se ha traducido en un nuevo diseño que reitera el rol de la Dirección Regional de Educación (DRE) como un órgano de línea de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del gobierno regional, asumiendo una función como unidad normativa (y no ejecutora), supervisora del cumplimiento de los lineamientos de política educativa regional. A su vez, el proceso de rediseño institucional, que se inició a fines de 2009 impulsado por el gobierno regional (Gobierno Regional de San Martín 2011), ubica a las unidades de gestión educativa local (UGEL) como entidades pedagógicas que permiten el mejoramiento de la calidad educativa y que actúan como unidades ejecutoras.

El posicionamiento y consolidación de la descentralización educativa en San Martín es el resultado de un largo proceso de acumulación y sedimentación de las experiencias educativas de los últimos años. Las acciones de reforma educativa emprendidas por el Estado y el Ministerio de Educación a partir de la década de los noventa sentaron las bases y abrieron el camino para las transformaciones que se vienen dando en la gestión educativa regional. Entre estas acciones está el Plan Nacional de Capacitación Docente en 1996 (Plancad), el Plan Nacional de Capacitación en Gestión para Directores (Planged) o el Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR).

Otro factor clave del desarrollo de este proceso en los últimos diez años en la región ha sido la asistencia técnica brindada por la cooperación internacional, especialmente por Usaid a través del proyecto AprenderDes⁴ entre 2004-2007 y, actualmente, el proyecto Usaid/Perú/SUMA. El Proyecto AprenderDes consiguió importantes resultados asociados con la mejora de los aprendizajes

4 Este proyecto dirigido a la escuela rural pública, se implementó en 190 instituciones educativas cuya propuesta pedagógica estuvo basada en el modelo de Escuelas Activas. Tuvo como propósito fortalecer la autonomía y el rol protagónico de los estudiantes en su propio aprendizaje; la participación comunitaria; el acompañamiento de maestros y maestras; y organizar las IIEE con una estrategia de cogestión en una lógica de Redes Educativas (Usaid/Perú/SUMA/Gobierno Regional de San Martín 2011)

y la participación de la comunidad educativa. Además, implementó una serie de acciones tanto a nivel local, regional, como nacional, dirigidas al proceso de descentralización y al fortalecimiento de capacidades de los diferentes actores educativos. A nivel regional, impulsó y asesoró la construcción del Proyecto Educativo Regional en la región San Martín (Persam) y brindó asistencia técnica a los equipos regionales y locales para la formación de capacidades en la elaboración de proyectos de inversión pública (PIP) menores, como una forma de gestionar los recursos públicos para dar sostenibilidad a las acciones de mejora de la calidad educativa y aprovechar los espacios de planeamiento concertado. Con asesoría de AprenDes, en setiembre de 2008, la Presidencia del Gobierno Regional de San Martín constituyó la Comisión Regional de Educación con la finalidad de impulsar las políticas educativas del Persam y definir las políticas de reestructuración y reorganización del sistema educativo regional.

El Persam, que se ha constituido en el principal instrumento orientador de la política educativa en la región, se elaboró a través de instancias participativas como el Consejo de Participación Regional en Educación (Copare) que permitieron la concertación entre diversos actores de nivel regional y local (autoridades, miembros del sector público y de la sociedad civil). A lo anterior se suma la elaboración del Plan Multianual de Educación por la Comisión Regional de Educación, que define metas, presupuestos y resultados para la ejecución de las políticas del Persam.

Es importante subrayar que el gobierno regional San Martín fue uno de los primeros gobiernos regionales en plantear la estrategia de elaboración de PIP como una herramienta de financiamiento para el tema educativo. En esta línea han desarrollado, a la fecha, tres proyectos de inversión pública (PIP) mayores: el primero tuvo como objeto el financiamiento del Persam; el segundo estuvo referido al fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en las instituciones educativas de la región; y, finalmente, el tercer proyecto se dedicó al rescate y afirmación de las expresiones culturales en San Martín. Los tres PIP ayudaron a generar las condiciones de desarrollo para la implementación de las políticas del Persam.

1.2 El Modelo de Gestión Educativa Regional y el Laboratorio de gobernanza local en Educación

En el marco de la implementación de las políticas educativas priorizadas, con el objetivo de sentar las bases para una nueva institucionalidad y propiciar el empoderamiento de los actores a nivel local y regional, nace el Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER).

El MGER se gestó cuando la culminación del proceso de transferencia de funciones presentó una oportunidad para reconstruir territorialmente el ejercicio de la gestión educativa y, además, existía una firme voluntad política de las autoridades, comprometida por la educación de calidad expresada en las prioridades de políticas y metas regionales trazadas al mediano plazo (Plan de Gobierno Multianual en Educación 2008-2011). Así, el MGER es la condensación de los procesos de innovación y reforma en la gestión educativa descentralizada del gobierno regional San Martín, por lo que debe ser visto como el resultado de un proceso de fortalecimiento y consolidación institucional y de las distintas experiencias orientadas al mejoramiento del servicio educativo a

lo largo de los últimos años. Este proceso de construcción se ha caracterizado por su naturaleza participativa y por la fuerte voluntad política de los actores para llevarlo adelante.

El MGER fue aprobado por Ordenanza Regional Nº 011 en mayo de 2010 y en buena medida ha encontrado financiamiento a través de proyectos de inversión pública⁵ (PIP). Tiene un enfoque territorial y su objetivo es diseñar, construir e implementar de manera participativa el ejercicio descentralizado de la educación, colocando a la escuela como el espacio privilegiado de gestión del sistema educativo (Muñoz & Carrillo 2012). Para ello, el MGER incluye una estrategia de gestión local de la educación para dar continuidad a la movilización social con la participación comunitaria (Usaid/Perú/SUMA/Gobierno Regional de San Martín 2012: 3).

La definición del MGER plantea una visión sistémica de mejoramiento de la entrega del servicio educativo al ciudadano y, en cuanto a su conceptualización, busca replantear la mirada funcional y organizacional del sistema educativo, por una mirada sistémica e integradora (Gobierno Regional de San Martín 2010^a). Las principales características de este MGER son:

- a) **Centralidad de la escuela y lo pedagógico.** Los sistemas administrativos, financieros y de planificación son ámbitos de soporte de los procesos de fortalecimiento de la autonomía de la escuela.
- b) **Modelo de gestión descentralizado, participativo y coordinado intergubernamentalmente.** Modelo que consiste en responsabilidades compartidas, atención a la realidad y diversidad territorial, decisiones y acciones de gobierno más cercanas al ciudadano beneficiario de los bienes y servicios públicos y ejercicio compartido bajo los principios de corresponsabilidad y complementariedad.
- c) **Modelo de gestión descentralizado.** Necesidad de superar el centralismo, lo cual implica transitar de un enfoque sectorial a uno territorial basado en la interdependencia de distintos centros de decisión en el marco de un estado unitario y descentralizado con respuestas intersectoriales a las demandas y necesidades de la escuela. Se apuesta por el liderazgo de los gobiernos locales y el protagonismo de las instancias descentralizadas educativas y los órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana a través de Copare, Copale, Copred y Conei.
- d) **Gestión colaborativa de redes educativas.** Sistema que respalda la autonomía de la escuela, buscando superar la limitación presupuestal y territorial de las instituciones educativas en el área rural, en el sentido de una gestión colaborativa que optimice los recursos.
- e) **Reconfiguración de las relaciones de los actores del sistema a favor de la prestación del servicio público con pertinencia, equidad y calidad.** Se busca plantear un nuevo diseño organizacional para desarrollar los procesos y las estrategias de entrega del servicio educativo.

5 La fuente de financiamiento más importante del MGER ha sido el PIP menor elaborado por el gobierno regional titulado "*Mejoramiento de las condiciones de educabilidad para lograr aprendizajes de calidad en las instituciones de las redes educativas rurales del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas - San Martín*" (2011), con código SNIP 155373 y S/. 106, 209.20 de presupuesto.

- f) **Reforzar la gerencia del ciclo del servicio educativo público en base a perfiles y capacidades en constante desarrollo y fortalecimiento.** Implica el reforzamiento de las capacidades de gerencia en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos.
- g) **Abordar dimensiones de cambio técnico y político.** Considera el elemento técnico con rigurosidad y coherencia de acuerdo al contexto normativo nacional. De otro lado, toma en cuenta la dimensión política y las decisiones políticas que viabilicen el diálogo entre los distintos actores a nivel nacional y subnacional.
- h) **Entender la gestión educativa en el modelo como un sistema de componentes.** Concebir la gestión como un sistema de componentes en constante interrelación, a través de los cuales los actores organizan procesos, recursos y canales de coordinación para alcanzar los objetivos últimos de la educación de calidad en la región: mejorar los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes de la región.

Un aspecto fundamental del MGER es que promueve la articulación entre diferentes niveles e instancias del sistema educativo: en el nivel intergubernamental (local, regional y nacional), entre los distintos estamentos de gestión del sistema educativo (instituciones educativas, UGEL, DRE, Minedu) y entre los órganos que promueven la participación comunitaria tales como el Conei, el Copred, el Copale, el Copare y el CNE; también busca involucrar activamente a la sociedad civil y al conjunto de las fuerzas vivas de la comunidad.

A través de la Resolución Directoral Regional (RDR) N° 3025-2011-GRSM/DRE del 19 de setiembre de 2011, se oficializó el MGER y se estableció su implementación en 26 distritos de la región⁶. Además, se estableció la necesidad de contar con dos distritos laboratorio con la finalidad de validar el MGER. Los distritos elegidos fueron Cuñumbuqui, ubicado en la provincia de Lamas, y Pajarillo en la provincia de Mariscal Cáceres. El monitoreo y acompañamiento del proceso se dejó a cargo de las UGEL correspondientes, con la coordinación y apoyo técnico del Proyecto Usaid/ Perú/SUMA para una efectiva implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional en dichas localidades.

Los distritos de Cuñumbuqui y Pajarillo fueron seleccionados tomando en cuenta varios criterios técnicos. Uno de ellos fue el relacionado con los antecedentes de políticas o proyectos que hubieran incidido en la capacidad de gestión de los actores locales y que significaran un avance en el proceso de descentralización a nivel local, así como en la innovación pedagógica en la sociedad educativa. También se buscaron localidades con autoridades con clara voluntad política y compromiso en el desarrollo educativo, así como una sociedad civil involucrada activamente en la gestión educativa (Redes, Conei, municipios escolares, etc.). Contar con experiencias de intervención en el mejoramiento de la calidad educativa a través de los Proyectos de Inversión Pública (PIP menores) formuladas desde el gobierno local en el período 2009-2011 fue también un punto importante. Finalmente, se consideró el dinamismo económico de la zona que podría incidir en el desarrollo educativo de la localidad.

6 Ríoja, Awajún, Yuracyacu, Yantaló, Soritor, Calzada, Habana, Cuñumbuqui, Zapatero, Chazuta, Pucacaca, Cacatachi, Sauce, San Antonio, San José de Sisa, Buenos Aires, Pilluana, Tres Unidos, San Rafael, San Pablo, Sacanche, Piscoyaque, Pajarillo, Huicungo, Nuevo Progreso y Shunté.

La gobernanza local de la educación

La implementación del MGER se vale de una estrategia de gobernanza local de la educación que se caracteriza por un enfoque territorial y una dinámica de articulación donde el espacio local es el punto de encuentro de los distintos actores involucrados en el tema educativo (Conei, red educativa, gobierno local y gobierno regional-UGEL) para gerenciar concertadamente y en forma compartida el mejoramiento de la calidad educativa. Además, en el MGER se concibe a la escuela como la "*célula primigenia del sistema educativo*" que juega un papel importante en los aportes al desarrollo comunal (Usaid/Perú/SUMA/ Gobierno Regional de San Martín, 2011).

La *gobernanza* es una nueva forma de gobierno que se distancia de la lógica sectorial y centralizada tradicionalmente imperante en las organizaciones estatales. Implica una forma de gestión preocupada por la eficiencia, la legitimidad y el fortalecimiento de liderazgos locales en el actuar público (Jolly, 2009). Dichos aspectos se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos actores locales y niveles de gobierno, así como, con las organizaciones de la empresa privada y de la sociedad civil. Esta interacción funciona a través de una red de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil -liderada por el gobierno local y articulado a través de un comité de gestión local- que interactúa, coopera y se autoregula en el proceso de implementación de las políticas educativas locales. (Usaid/Perú/SUMA Gobierno Regional de San Martín 2011). Así, la gobernanza es un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de coordinación y cooperación entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas que van de lo público a lo privado (Prats i Catalá, 2005).

En tal sentido, la gobernanza local de la educación es el enfoque mediante el cual se fundamenta el MGER para buscar la articulación entre el gobierno local, la sociedad civil, el sector empresarial y otros, para impulsar el mejoramiento continuo del servicio educativo y el desarrollo integral del distrito en articulación con la región. La estrategia se implementa a través de tres componentes que se articulan entre sí para ser desarrollados entre los años 2010 a 2013.⁷

Componentes de la gobernanza local en educación:

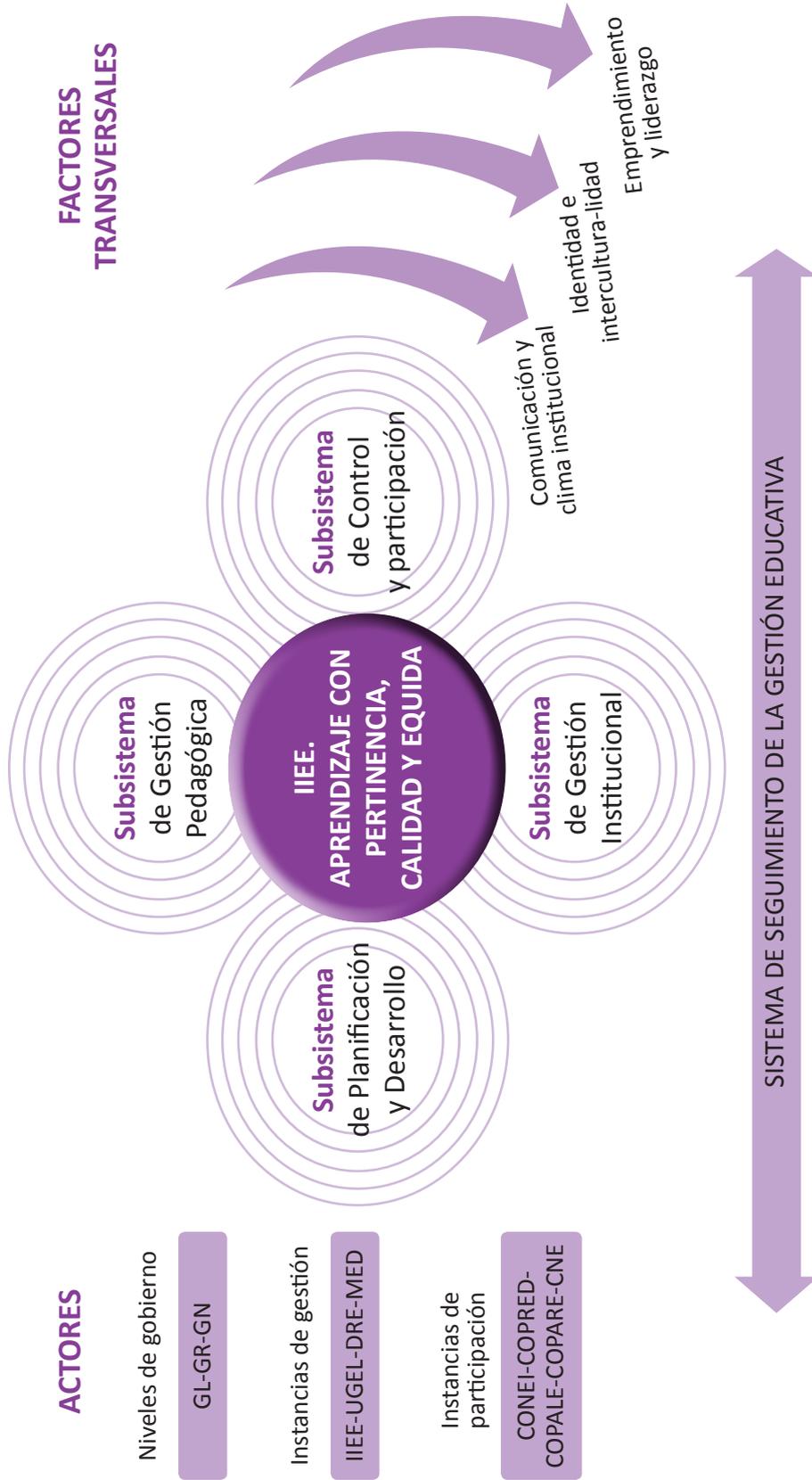
1. **Componente de gestión descentralizada y gobernanza democrática.** Parte de un enfoque que mira al espacio local como idóneo para organizar y garantizar la calidad y sostenibilidad de los procesos educativos susceptibles de ser integrados a procesos de desarrollo local integral. A partir de ofrecer espacios para el ejercicio de la capacidad de decisión de los actores locales, busca contribuir a un desarrollo autónomo de la escuela que le permita ofrecer un servicio educativo pertinente a las necesidades de los estudiantes y de la comunidad.
2. **Componente de gestión pedagógica y formación docente.** El laboratorio apunta al fortalecimiento y potenciación de la propuesta pedagógica integral de escuelas activas implementada por el proyecto AprendeS, incorporando innovaciones en su proceso de

⁷ Para más detalle ver el documento de Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín (Usaid/Perú/SUMA Gobierno Regional de San Martín, 2011)

consolidación y expansión. Se focaliza en la zona rural y en el nivel primaria, aunque podría complementarse con otras intervenciones regionales que aborden los niveles inicial y secundario.

3. **Pone énfasis en dos aspectos fundamentales:** a) el fortalecimiento de la autonomía de la escuela, para que responda a las necesidades de los estudiantes y empate con las apuestas de progreso y bienestar de las familias y, b) el mejoramiento del desempeño docente, en tanto los docentes son actores clave del proceso de cambio educativo, lo que es posible a través de la incorporación de criterios de buena docencia en el proceso formativo de los profesores.
4. **Componente de gestión del conocimiento.** El laboratorio apunta a ser una plataforma que brinde evidencias, conocimientos y un marco analítico a los procesos implementados en San Martín y sus resultados, con el fin de que sus lecciones y avances puedan ser emulados en otros lugares de la región y del país, propiciando el diálogo en torno a la optimización de la gestión descentralizada y su relación con la mejora de la calidad educativa y la buena docencia.

Modelo de Gestión Educativa Regional



Fuente: Usaid/Perú/SUMA (2012)



Capítulo 2

Contextualización del caso Cuñumbuqui

El distrito Cuñumbuqui está localizado en la provincia de Lamas, en la margen derecha del río Mayo, en la zona central de la región, a 18,5 km de la ciudad de Lamas y a 19.5 km de la ciudad de Tarapoto. Su fundación data de 1933 y tiene una superficie de 191,46 Km². Además de la zona urbana de Cuñumbuqui, el distrito cuenta con 2 centros poblados y 12 caseríos.

2.1 Características generales del distrito

Situación socioeconómica

Cuñumbuqui tiene una población de 4408 habitantes. Su densidad demográfica es de 25.2 habitantes por Km². En este distrito la población es predominantemente masculina. Los hombres representan el 54,34%, en contraposición al 45,66% de las mujeres. Asimismo, existe una gran presencia de población joven: el grupo etario más significativo en Cuñumbuqui es el de 20 a 34 años de edad (55.15%), seguido del grupo de 5 a 19 años (32.39%).

En Cuñumbuqui la tasa de crecimiento demográfico es de 1.05%, inferior al promedio nacional (1.68%). Durante la década de 1980 se presentó un gran movimiento emigratorio como consecuencia del terrorismo y del narcotráfico. En la actualidad, la principal razón de emigración, principalmente entre los jóvenes, es la búsqueda de oportunidades en la cercana ciudad de Tarapoto. Por otro lado, Cuñumbuqui tiene un importante número de inmigrantes (40%), que provienen generalmente

de los departamentos de Cajamarca, Piura, Amazonas y Lambayeque, y tienen como fuente de trabajo la agricultura (Municipalidad Provincial de Lamas-Instituto Vial, 2011).

MAPA 1. Provincia de Lamas, Distrito de Cuñumbuqui



En Cuñumbuqui el 75,72% vive en la zona rural. El IDH de este distrito es de 0,5704, lo que lo ubica en la posición 698 del ranking nacional (PNUD 2005). La pobreza total en Cuñumbuqui es 45,9% y la pobreza extrema es de 13,4%, mientras que el analfabetismo alcanza el 8,3%. Este porcentaje se eleva a 12,3% en la población femenina y a 9,9% en áreas rurales. Además, los índices de personas de más de 15 años que tienen primaria y secundaria como últimos niveles aprobados son elevados en el distrito (54,53% y 31,88%, respectivamente) y solo el 7% de sus habitantes tienen estudios superiores (hombres: 7,3%; mujeres: 6,6%). El escaso número de profesionales que hay en la localidad se dedica a la docencia o al servicio de salud pública (Municipalidad distrital de Cuñumbuqui 2011d: 9).

Estos aspectos influyen en el tipo de empleo en el distrito que, por lo general, se trata de una fuerza laboral no calificada, auto empleada y que no cuenta con beneficios laborales. Así, la PEA ocupada representa el 98%. Su tasa de autoempleo o empleo en microempresas es 92,2%, mientras que el índice de fuerza laboral con bajo nivel educativo es 62%. Por otro lado, la PEA ocupada que no tiene seguro de salud alcanza el 71% en esta localidad.

La producción agropecuaria, generalmente de naturaleza intensiva y poco tecnificada, es la principal actividad económica y la mayor fuente de puestos de trabajo. La agricultura en Cuñumbuqui está abocada a la producción de café, maíz, algodón, plátano, frijoles, arroz y hortalizas y es el sector que ocupa a la mayor parte de la población de esta localidad. Así, la PEA ocupada en el sector agrícola suma el 71,10%, mientras que el 7,60% se dedica a actividad pecuaria. Sin embargo, la ganadería es la actividad productiva más importante en el distrito, orientada principalmente a la crianza de ganado vacuno. A partir de la instalación de la planta lechera de la empresa Gloria y de

pequeños emprendimientos de ganaderos locales que comercian leche y derivados de lácteos, se ha impulsado un creciente desarrollo industrial productivo. Así, en los últimos años, esta localidad se ha convertido en el centro de la producción de queso casero de gran demanda a nivel regional, lo que ha generado un nuevo corredor económico. Este sector productivo empieza a tener un carácter semitecnificado gracias a la asistencia técnica de instituciones como el Ministerio de Agricultura. Otras actividades económicas que se desarrollan en la localidad son el comercio, el turismo y la actividad forestal destinada al uso doméstico, leña y construcción de viviendas (Municipalidad distrital de Cuñumbuqui 2011d: 9).

En cuanto a los servicios públicos, Cuñumbuqui enfrenta considerables deficiencias en la provisión de servicios de alumbrado eléctrico, agua potable y alcantarillado. El 97,7% no tiene agua de la red pública y el 80,7% no tiene agua de esta red ni de pozos. De igual manera, la proporción de personas sin servicios de alumbrado eléctrico se eleva hasta superar el 70%. Por otro lado, en Cuñumbuqui la población que no tiene ningún seguro de salud es 54%. La localidad cuenta con 1 centro médico y 5 puestos de salud (Municipalidad distrital de Cuñumbuqui 2011: 8).

Tejido organizacional

En Cuñumbuqui el tejido social está conformado por organizaciones de la sociedad civil como las juntas vecinales, las redes educativas de la cuenca lechera y del valle cafetalero, los comités del vaso de leche, asociaciones de transportistas y el frente cívico, entre otros. También es importante la empresa privada como el grupo Gloria que trabaja en la producción de lácteos en la zona y, asociaciones menores de productores ganaderos como la “Asociación de productores La Campiña”. Los actores del sector privado se comunican con el GR para el desarrollo de proyectos en fomento de la ganadería, pero aún no han tenido presencia en el proceso de reforma de la gestión educativa.

Situación sociopolítica

En el campo político, en Cuñumbuqui ha existido una clara hegemonía del partido aprista que, salvo en 1980, ganó todas las elecciones municipales desde 1966 hasta 1993⁸. Sin embargo, las elecciones de 1995 y 1998 implicaron el fin de la hegemonía del APRA en la localidad. Esta agrupación no participó en los comicios electorales de estos años, en los que predominaron los movimientos independientes locales como la actual gestión edil.

2.2 Situación educativa del distrito

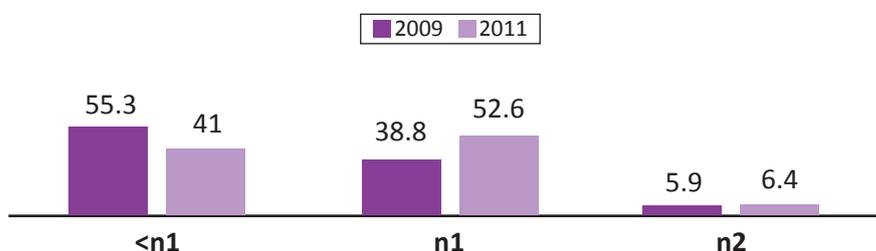
Cuñumbuqui tiene 894 estudiantes en la EBR, de los cuales 491 son hombres y 403 son mujeres, además 542 son los que viven en zona rural. En el nivel inicial hay 143 alumnos, en primaria 433 y en secundaria 318. Por otro lado, el distrito cuenta con 59 docentes en ejercicio: 8 de nivel inicial, 26 de nivel primario y 25 de secundaria; 7 administrativos y 2 auxiliares. En relación al número de IIEE, en Cuñumbuqui existen 16, de las cuales 13 se encuentran en la zona rural. El nivel inicial

8 A partir del 2002 el APRA ha recuperado su presencia en Cuñumbuqui, sin embargo, no ha vuelto a ganar un proceso de elección popular.

cuenta con cuatro escuelas, el nivel primario con nueve -de las cuales siete son multigrados, y el nivel secundario con 3 escuelas. Asimismo, una institución educativa de estas pertenece al grupo de escuelas demostrativas (Usaid/Perú/SUMA 2012)

La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2011, elaborada por el MED, evidenció los siguientes resultados: en comprensión lectora, el 41,0% de los niños evaluados se ubicaron por debajo del Nivel 1; mientras que un 52,6% se posicionó en el Nivel 1; y solo el 6,4% alcanzó el Nivel 2 en esta área de aprendizaje. Estos resultados mostraron una mejora significativa ante los resultados del año 2009 que fueron 55,3% de los niños por debajo del Nivel 1; 38,8% en el Nivel 1; y 5,9% en el Nivel 2. A continuación, se puede ver un cuadro con la evolución de los resultados ECE 2009-2011.

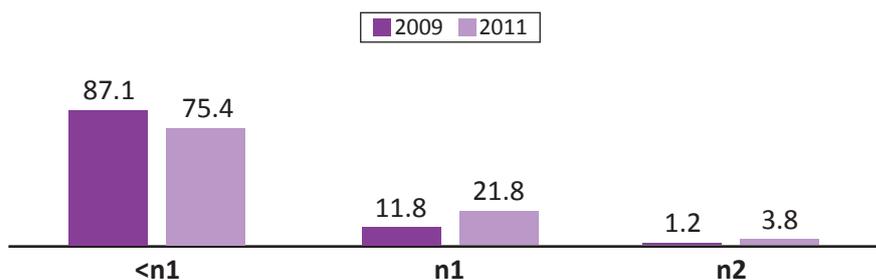
Resultados ECE (Cuñumbuqui) Comprensión lectora



En comparación con el promedio provincial el 2011 (46%; 47,4%; 6,6% respectivamente) el distrito se encuentra por encima del mismo y en el 3er puesto entre los demás distritos en esta área de aprendizaje

En el área de matemáticas, un 75,4 % de los estudiantes se ubicó por debajo del Nivel 1; mientras que el 21,8% de niños evaluados alcanzó el Nivel 1; y el 3,8% de estudiantes alcanzó el Nivel 2. Resultados que se encontraron por encima del promedio provincial 2011 (80%; 17,6%; 2,5% respectivamente) ubicando al distrito en el 3er puesto. Estos resultados mostraron una mejora significativa ante los resultados del año 2009 que fueron 87,1% por debajo del Nivel 1; 11,8% en el Nivel 1; y 1,2% en el Nivel 2. Veamos el siguiente gráfico de los resultados ECE 2009-2011.

Resultados ECE (Cuñumbuqui) Razonamiento matemático



Actualmente, todas las II.EE. cuentan con una organización de estudiantes en municipios escolares (ME) y la comunidad educativa en consejos educativos institucionales (Conei), ambos, electos democráticamente y en funcionamiento (Gargurevich, 2011). Cada ME tiene un profesor que cumple el rol de asesor, el cual monitorea y acompaña la gestión y las actividades regulares del ME tales como festividades cívicas, la limpieza de la institución, la actualización del periódico mural y el día de logro al finalizar el año escolar. Los Conei, por su parte, suelen estar conformados entre cuatro a doce miembros – entre profesores, alumnos y padres de familia o dirigentes sociales, además del director de la I.E. Las funciones del Conei son de participación y concertación, principalmente para la elaboración del Plan Anual de Trabajo (PAT) y el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la escuela, así como la vigilancia y participación en los procesos de rendición de cuentas relacionados al cumplimiento de la calendarización y el plan de metas de la escuela.

Si bien existen debilidades en la vida orgánica y la autonomía de estas instancias, la participación en los ME ha mostrado un mejoramiento continuo (Usaid/Perú/SUMA 2012; Muñoz & Carrillo, 2012). En el caso de los Conei, la situación es heterogénea; con un buen número de Conei activos (principalmente los de la red de la cuenca lechera), que se reúnen y en los que participan padres de familia y alumnos, pero también existen otras II.EE. donde el funcionamiento de los Conei aún es muy débil (Muñoz & Carrillo 2012).

Las redes educativas en Cuñumbuqui se forman desde 2006, al participar en el lanzamiento del Persam y su posterior implementación. En la actualidad existen dos redes: la Red de la Cuenca Lechera y la Red de la Cuenca Cafetalera. Entre las actividades que la red viene desarrollando está la coordinación con la UGEL y con el proyecto SUMA, la aplicación de actividades como talleres con los profesores o integrantes de los Conei, sensibilizar a la comunidad y promover su participación, entre las cuales están los planes anuales de trabajo, las campañas de matrícula, y otras (Gargurevich 2010:20).

El desempeño y nivel de coordinación entre estas redes ha sido diferenciado: la Red de la Cuenca Lechera ha tenido un desarrollo sostenido a pesar de las dificultades y limitaciones presentes, mientras que la Red de la Cuenca Cafetalera ha estado prácticamente desactivada los últimos dos años. Si bien hay una voluntad política de apoyo a las redes por parte de la UGEL y el gobierno local, así como un esfuerzo y compromiso notable por parte del coordinador de la Red Distrital, el trabajo con las redes afronta grandes desafíos y cuenta con una vida orgánica y participativa aún por consolidarse (Muñoz & Carrillo, 2012).

El desarrollo de habilidades para la formulación de PIP por parte de las redes⁹ es otro de los avances más relevantes de la situación educativa. Esta herramienta de financiamiento fue desarrollada en el marco del Proyecto Educativo Regional San Martín y con asesoría de Usaid al término del proyecto Aprender. En Cuñumbuqui, hasta la fecha, las redes han participado en la elaboración de tres PIP menores: el PIP-M "Construcción e implementación del CRA" (2009) que se realizó en el

9 Las redes han participado en la elaboración de tres PIP menores: el PIP-M "Construcción e implementación del CRA" (2009) que se realizó en el marco de la transferencia del CRA con la salida de Aprender; el PIP-M "Desarrollo de capacidades en gestión educativa participativa a municipios escolares, Conei y redes educativas" (2009) y el PIP-M "Mejoramiento de las condiciones de educabilidad para lograr aprendizajes de calidad en las instituciones de las redes educativas rurales del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas - San Martín" (2011).

marco de la transferencia del CRA con la salida de AprenDes; el PIP-M "Desarrollo de capacidades en gestión educativa participativa a municipios escolares, Conei y redes educativas" (2009) y el PIP-M "Mejoramiento de las condiciones de educabilidad para lograr aprendizajes de calidad en las instituciones de las redes educativas rurales del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas - San Martín" (2011). Estos tuvieron como objetivo asegurar la sostenibilidad de la implementación de actividades en el marco del Modelo de Gestión Educativa Regional.

Además, desde 2008 y 2009, la Red Educativa de la Cuenca Lechera viene impulsando actividades tales como los planes anuales de trabajo, las campañas de matrícula y otras, con el afán de sensibilizar a la comunidad y promover su participación (Gargurevich 2011:20). Este punto se refiere al impacto que han tenido las redes en la movilización de la comunidad hacia una participación más activa. Si bien aún está en proceso de consolidación, de la mano de capacitaciones y campañas de sensibilización, la participación se ha incrementado notablemente.

En el caso de la UGEL Lamas, en el marco de la propuesta de reestructuración del sistema educativo regional que acompaña el MGER, le corresponde convertirse en unidad ejecutora para asumir funciones asociadas a la asesoría técnica y al acompañamiento pedagógico. En este punto la UGEL Lamas se encuentra aún en proceso y está elaborando un PIP para contar con recursos financieros que le permitan cumplir con los requerimientos exigidos. Este proceso aún no culminado implica una dificultad en la medida en que la UGEL no puede contar con la autonomía de un presupuesto ordinario para la labor educativa.

En general, Cuñumbuqui muestra una firme voluntad política y alto nivel de compromiso de los distintos actores involucrados en el tema educativo. Las innovaciones alcanzadas van tendiendo el camino hacia una institucionalidad con miras al funcionamiento de la gobernanza del territorio con un nuevo enfoque de gestión educativa, y los actores involucrados van desarrollando y afianzando nuevas capacidades en un proceso que aún sigue en marcha.



Capítulo 3

El plan mancomunado en el marco de la gobernanza

Si bien la aplicación de la estrategia de la gobernanza local de la educación en el marco de la implementación para el MGER comprende distintos procesos en su desarrollo, para fines de este estudio vamos a centrarnos en un proceso particular que es el de la planificación distrital que se realiza a través del instrumento del Plan Mancomunado (PM) para el desarrollo educativo y social del distrito.

La planificación se refiere a la articulación y coordinación entre actores que permite generar consensos a nivel del diseño y aplicación de las políticas locales e identificar las condiciones para el logro de los objetivos, así como, la concreción de la participación social en este proceso.

El PM surge luego de un proceso de reflexión y aprendizaje que puso de manifiesto la necesidad de integrar la planificación de toda la intervención educativa que se trabaja en el distrito. Y se enmarca en la estrategia de gobernanza local de la educación y en la implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER). Así, el PM es una síntesis anual de las distintas actividades que han de desarrollarse en el distrito de manera coordinada y en colaboración conjunta de los distintos actores involucrados en el tema educativo con el objetivo de ofrecer un servicio de calidad y mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Es un proceso que contiene distintos procedimientos, estrategias, actividades, responsabilidades y compromisos que se articulan para dotar a las II.EE. de las condiciones necesarias para brindar

una educación de calidad para los niños y niñas de Cuñumbuqui. Este proceso involucra y articula a actores pertenecientes a distintos niveles e instancias del gobierno local, regional y nacional, así como también de la sociedad civil, bajo un esquema de articulación intergubernamental e interinstitucional para una gestión integral y participativa del servicio educativo en el distrito. A través del PM, los actores involucrados deben ponerse de acuerdo para coordinar las tareas y responsabilidades asumidas para la implementación de las actividades que se planifiquen. Este tipo de planificación permite ordenar, regular y orientar las acciones educativas de manera eficiente, eliminando las redundancias y combinando esfuerzos para optimizar los recursos y hacer más eficiente la implementación de actividades en el territorio. Gracias al PM, actividades que anteriormente se encontraban desarticuladas entre sí y que cada actor realizaba según su propia agenda y con la limitación en recursos que disponía, han pasado a ser actividades coordinadas y ejecutadas en cooperación.

Hasta el momento, en Cuñumbuqui se han elaborado dos planes mancomunados: el Plan 2011 que comenzó en marzo y concluyó en mayo del mismo año (tres meses); y el Plan 2012 que comenzó en enero y concluyó en febrero (1 mes). Ambos planes han implicado el desarrollo de una nueva dinámica en la planificación que ha significado grandes desafíos, pero que también ha propiciado el desarrollo de nuevas capacidades asociadas al liderazgo, la participación democrática y el planeamiento concertado entre diferentes actores.

3.1 Los actores involucrados

El Plan Mancomunado (PM) es un instrumento que ha surgido y funciona dentro de un arreglo institucional específico. Para entender el proceso de elaboración del PM y el lugar que ocupa cada uno de los actores involucrados partiremos de la presentación del **Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social (CGLDS)**, instancia técnico-directiva encargada de la elaboración, implementación y supervisión del PM. El CGLDS fue creado en Cuñumbuqui el 12 de mayo de 2011 como una instancia de articulación entre los principales actores que participan en la gobernanza. Estos actores representan distintos niveles e instancias del gobierno local, regional, de la institución educativa y de la sociedad civil y son cuatro: (1) el gobierno local, (2) la red educativa, (3) la Unidad de Gestión Educativa Local de Lamas y (4) el proyecto SUMA en calidad de asesor técnico.

La labor del CGLDS es dar funcionalidad a la gestión integral y participativa del servicio educativo en el distrito. Se le encarga implementar las políticas educativas a nivel local y gestionar el servicio educativo con un enfoque de desarrollo. El CGLDS coordina vertical y horizontalmente las acciones entre los actores sociales con prácticas de intercambio y coordinaciones intersectoriales e intergubernamentales para lograr una educación de calidad, en el marco de las políticas educativas regionales y nacionales.

La estructura del CGLDS tiene dos dimensiones: una técnica (de orientación operativa) y una directiva (política). El equipo directivo es el encargado de dirigir la ejecución de las políticas educativas, asumir las decisiones estratégicas y establecer vínculos con autoridades del sector público, privado y la cooperación internacional con la finalidad de promover acciones

vinculadas al desarrollo. Está conformado por el alcalde (coordinador), el director UGEL Lamas, el regidor de educación y la coordinadora del Copred (red). El equipo técnico está encargado de formular propuestas y recomendaciones técnicas para la toma de decisiones. Asimismo, cumple funciones de asistencia técnica para garantizar el desarrollo de la implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional. Está conformado por: el coordinador ET (área de Desarrollo Social y Económico de la Municipalidad), planificador (municipalidad), tesorero (Municipalidad), director AGPI UGEL, especialista UGEL, planificador UGEL, coordinador Copred (Red) y responsable Centro de Recursos para el Aprendizaje (Crael). El proyecto SUMA participa como asesor técnico.

El Gobierno Local de Cuñumbuqui ha presidido exitosamente el CGLDS, consolidándose como líder del proceso de planificación local como consecuencia de la voluntad política y el reconocimiento y legitimidad social. Ha logrado generar consensos entre los actores involucrados y articular la intervención en educación del distrito para garantizar la aplicación del MGER en todo el territorio de Cuñumbuqui, atendiendo de manera conjunta a las necesidades de cada IE.

La Red Educativa que participa en el CGLDS a través de la representación del coordinador del Consejo Participativo de la Red Distrital (Copred) es el nexo entre esta instancia de articulación (el CGLDS que pertenece al gobierno local) y la célula primigenia del sistema educativo, que es la I.E. Como un esquema articulado de participación en los procesos educativos, la red habilita la articulación vertical a través de las instancias de participación democrática (ME y el Conei), canalizando la participación de la comunidad al CGLDS para el funcionamiento de la gestión educativa en el marco de la gobernanza local en educación.

En este desarrollo de la articulación intergubernamental, el papel de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), como instancia local y descentralizada del GR, es fundamental para el funcionamiento de la articulación intergubernamental, porque a través de la UGEL, la Dirección Regional de Educación (DRE) participa a nivel local con roles y funciones específicas por ser la DRE el órgano de línea del gobierno regional al que le compete articular de manera vertical la política educativa regional con la local.

Así, en el modelo de gestión de esta experiencia, la UGEL debe cumplir un rol importante como nexo de la instancia de gobierno local con los niveles regionales y nacionales de políticas en educación. La coordinación que se establece entre el gobierno local y el gobierno regional está mediada por el trabajo con la UGEL. Y, en tanto existe una ausencia formal de las instancias de gobierno del GR como el Consejo Regional o la Presidencia Regional, es en la UGEL en donde se ha puesto el foco.

Asimismo, la UGEL ha de cumplir un papel técnico atendiendo a las IIEE, asesorando al CGLDS y acompañando todo el proceso de gestión educativa para asegurar la mejora de los aprendizajes y un incremento del nivel de la calidad de la educación.

3.2 La educación es tarea de todos: la experiencia de una nueva dinámica de planificación

La elaboración e implementación de los planes mancomunados ha sido un proceso no exento de tensiones, negociaciones e importantes aprendizajes que se fueron construyendo y desarrollando durante los dos años de la propia experiencia. Esto implicó un proceso con idas y venidas que tuvo un principio muy dificultoso, que requirió de mucho esfuerzo y paciencia por parte de los actores involucrados:

*“Por una parte yo me preguntaba; ¿tan difícil es la educación? ¿tan difícil es hacer un plan en educación? Teníamos reuniones de 9 de la mañana hasta las 2 de la tarde, ¡muchas veces sin almuerzo! (...) finalmente, luego de 4 meses, se ha hecho un trabajo bien planificado. Compromisos bien consolidados, luego se va encajando todo en orden”.*¹⁰

El principio de este proceso se vio marcado por la novedosa exigencia de coordinación intersectorial e intergubernamental. Actores habituados por culturas organizacionales que han funcionado tradicionalmente bajo estructuras jerarquizadas que exigen y dependen de la capacidad para recibir y ejecutar directivas o bajo una lógica sectorial donde la información privilegiada que se maneja es interna y existe poca preocupación por lo que pasa fuera del sector, han tenido que aprender a dialogar y concertar entre ellos para ponerse de acuerdo. Respetar los acuerdos y las programaciones concertadas, es decir, aprender a que lo acordado mancomunadamente debe primar fue una tarea sumamente difícil, pues implica una transformación de la cultura organizacional de los distintos actores, abandonando las lógicas sectoriales y jerarquizadas de la gestión pública tradicional.

28

En esta perspectiva, se pasó por un complejo proceso de aprendizaje del significado y práctica de lo que implica llevar a cabo un planeamiento concertado, en donde la negociación y la búsqueda de consenso entre los diferentes actores son las piezas clave. Todo esto, además, en un contexto nacional de poca institucionalidad y cultura de diálogo, aprender a concertar con escasa o nula experiencia ha significado una tarea sumamente desafiante.

Así, por ejemplo, la UGEL fue uno de los actores que encontró más dificultades para pasar de un enfoque de su gestión jerarquizado y centralista (característico de la tradicional lógica sectorial de los ministerios) a uno territorial y descentralizado (basado en la *gobernanza*). De manera recurrente, especialmente durante el principio de la experiencia, la UGEL ha tenido problemas para respetar los acuerdos mancomunados que se establecían en el CGLDS e inscribían en el PM, pues cedía ante las exigencias planteadas por el sector Educación, a pesar de que *“muchas veces desde el ministerio no conocen cómo se está trabajando en el distrito.”*¹¹

De manera que la UGEL muestra una ambigüedad: su ubicación en la nueva arquitectura organizacional -donde es una instancia que depende del GR- y su dependencia del Minedu. Esta situación bipolar hace que a la UGEL le sea difícil atenerse a los acuerdos mancomunados en el

10 Entrevista al alcalde municipal de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

11 Entrevista a especialista de la UGEL Lamas encargado de la red Cuñumbuqui, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

marco de la gobernanza porque, a veces, esos acuerdos son diferentes a las directivas impartidas por el Minedu. Esto es lo que explica que, en determinadas situaciones, la UGEL priorice las actividades de la agenda del Minedu y no las que se han acordado en el Plan Mancomunado por el CGLDS, lo cual genera conflictos y desajustes en el cumplimiento de las tareas asumidas.

*“La UGEL depende o pertenece a lo que es el Minedu, entonces, hay cosas que nosotros cumplimos a lo que se nos indica (...) entonces ¿qué pasa? tú no puedes prever en el PM cuándo van a ser fechas de actividades o una fecha exacta (...) ¿Por qué? porque no depende de la UGEL sino del Minedu”.*¹²

De esta manera, la UGEL arrastra las limitaciones típicas del funcionamiento sectorial. Este tipo de situaciones debilitó y significó un gran obstáculo para la articulación intergubernamental en el proceso de planificación. No obstante, la UGEL ha mostrado la voluntad política necesaria y está haciendo considerables esfuerzos para superar estas limitaciones.

Asimismo, dentro del CGLDS, el proceso de concertación para la elaboración e implementación del PM se realizó en un contexto donde las relaciones entre los actores se configuraron bajo cuotas de poder desequilibradas. En este proceso hubo, entonces, actores que en un principio tuvieron poca disposición para el diálogo y buscaron imponer agendas o desestimar acuerdos, así como, también hubo actores con poco protagonismo e iniciativa que no reconocían en sí mismos la autonomía suficiente para exigir un diálogo "de igual a igual" con el resto de los actores.

Este fue el caso de la red a la que le costó mucho reconocer y asumir su propia autonomía. Como consecuencia de una falta de consolidación del trabajo con las bases y un funcionamiento tradicionalmente habituado a una lógica sectorial, la red asumió una actitud poco independiente y firme durante los procesos de concertación y coordinación en la elaboración del PM, supeditando su propia agenda y prioridades a las de los demás actores del CGLDS, especialmente la UGEL.

“La red no era un actor autónomo: si la UGEL le decía haces esto hacía cosas que no estaban en el Plan Mancomunado (...) Ella tiene que ser un actor autónomo con su propia independencia.¹³ Además, la red también se mostró en muchos aspectos dependiente de la asesoría y apoyo técnico del proyecto SUMA”.

Por su parte, el GL ha logrado generar consensos entre los actores involucrados y articular la intervención en educación del distrito como una gestión altamente comprometida con el tema educativo y, que además, ha sido líder del CGLDS: el rol que jugó el GL al asumir el liderazgo del proceso de concertación y ejecución de las políticas educativas del MGER en todo el territorio de Cuñumbuqui fue fundamental.

Por otro lado, también se debe reconocer que procesos como estos son exitosos si se encuentran y potencian los liderazgos. El caso del GL en la experiencia de Cuñumbuqui es una prueba de

12 Entrevista a especialista de la UGEL Lamas encargado de la Red Cuñumbuqui, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

13 Entrevista al jefe de Desarrollo Social, Económico y Ambiental de la Municipalidad de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

ello; si bien el gobierno local ha tenido un involucramiento determinado en el tema educativo, ha sido un cuadro técnico consagrado en la figura del gerente de desarrollo social quien, con ayuda del alcalde y el equipo de la municipalidad, ha sacado adelante el rol de vanguardia que ha tenido este GL.

“Como en todo proceso hay líderes, sin líderes no haces nada, nadie le da forma. En Pajarillo no hay un liderazgo muy claro, muy preciso que tenga mayor seguridad en lo que se va a hacer y entonces avanza más lento, acá las cosas es más clara”¹⁴

La experiencia de Cuñumbuqui ha demostrado la necesidad de dar cuenta y aceptar que la instauración de una instancia como el PM, en el marco de un modelo de gestión descentralizado, exige una transformación de la dinámica general de la planificación y una adaptación por parte de cada uno de los actores. Los aprendizajes se hacen evidentes cuando se hizo mucho más eficiente el proceso de concertación del segundo PM en comparación al primero: para la elaboración del PM 2011 se realizaron numerosas reuniones de trabajo, entre siete y once, durante tres meses, mientras que el PM 2012 se hizo únicamente en un mes. Así, en comparación con el primer PM, el proceso de elaboración e implementación del segundo fue un proceso *"mucho más elaborado, mucho más comprometido"*¹⁵.

3.3 Construyendo un mejor instrumento de planificación

Más allá de las voluntades y liderazgos individuales, los marcos institucionales y el diseño de los procedimientos habilitan de mejor manera el proceso de elaboración del Plan Mancomunado. Así, tal como ha sucedido en esta experiencia, ha sido importante ir ajustando, innovando e institucionalizando los procedimientos y los instrumentos que han ido surgiendo y consolidándose en la experiencia.

La definición de roles y responsabilidades en los acuerdos del Plan Mancomunado ha sido un paso importante para facilitar el seguimiento, división y la complementación de tareas, así como evitar imprecisiones y desencuentros. Precisamente, el establecimiento de roles y funciones claramente establecidos contribuye al proceso de concertación entre los actores, así como permite el seguimiento con mayor facilidad.

En esta línea, el distrito de Cuñumbuqui cuenta, desde el mes de junio, con la implementación de un plan de comunicación estratégica y difusión financiado por el proyecto SUMA. A cargo de un cuadro profesional en comunicación social, se están implementando campañas de sensibilización a nivel local y regional por medio de la prensa, radio, afiches, volantes y -en comunidades- mediante los altoparlantes.

Esta actividad tiene el objetivo de dar a conocer a la población los componentes, el funcionamiento y las actividades que se realizan con miras a movilizar a la población, es decir, incrementar el

14 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

15 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

involucramiento y la participación activa de la comunidad educativa. La construcción de un compromiso y un involucramiento participativo parten de la importancia de tener conocimiento del MGER y de las actividades que se están planificando. Esta campaña de comunicación estratégica ha arrojado mejoras prematuras en la movilización efectiva que se ha evidenciado en la elaboración del Plan de Metas de este año, en el cual participó el sector salud, como se ha mencionado.

Un punto de innovación en el GL es la próxima aprobación de una oficina de Educación y Desarrollo Social en la municipalidad. En setiembre se ha aprobado la modificación necesaria en la estructura del GL para empezar su implementación en el 2013. Como menciona el Gerente de Desarrollo Social, con esta nueva oficina se está creando una unidad ejecutiva:

(Las oficinas actuales en la municipalidad) son entidades netamente administrativas, pero no ejecutivas o de línea. La Oficina de Educación y Desarrollo Social facilitaría porque habría una unidad que se encargue específicamente de la implementación del modelo.¹⁶

Incorporación del Plan de metas y la Calendarización del año escolar

Una de las dimensiones en las que el Plan Mancomunado ha mostrado notables resultados ha sido la implementación del Plan de metas y la Calendarización del año escolar como actividades que complementan la labor de planificación, involucrando y movilizando a la comunidad educativa en compromisos y esfuerzos asumidos concretamente (en especial en la I.E.) y en pactar las actividades del proceso educativo en un plano temporal acordado y concertado por todos los actores.

El plan de metas es una actividad que se programa a partir de agosto de 2011, como una estrategia para movilizar a la población en cuanto a su sensibilización y compromiso con el tema educativo. A raíz de los bajos resultados de aprendizaje de los niños y niñas en la Evaluación Censal de Estudiantes 2010 (ECE), el proyecto SUMA decidió elaborar una prueba propia aplicada a segundo, cuarto y sexto grado de primaria en las áreas Lógico Matemática y Comunicación Integral dos veces al año; una primera evaluación de entrada a principios del año y otra de salida a fines del año. Con esta información se establecen metas específicas y luego se evalúan directamente los logros obtenidos en la rendición de cuentas que implica un balance de las metas alcanzadas y las dificultades enfrentadas. Es decir, la información sirve como una línea de base para medir y presentar a la comunidad, primero, las debilidades y las necesidades de mejora en el aprendizaje de los estudiantes y, finalmente, los logros alcanzados.

El plan de metas, como actividad del proceso de planificación del Plan Mancomunado, ha tenido como consecuencia el involucramiento de los padres de familia y de los docentes, y movilizar a los diversos actores de la comunidad educativa. Se presentaron cambios en la dedicación de los distintos actores comprendidos en la actividad educativa (docentes, padres y madres y autoridades) que han asumido compromisos con la escuela, en el marco de un modelo de gestión orientado al logro de resultados.

¹⁶ Entrevista al jefe de Desarrollo Social, Económico y Ambiental de la Municipalidad de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

Posteriormente, los miembros del CGLDS tomaron los compromisos formulados en los planes de metas de las IIEE para asumirlos en la planificación del Plan Mancomunado, estableciendo actividades y responsabilidades con el fin de evaluar los avances en el logro de aprendizajes. Así, el Plan de metas se convirtió en un insumo para la elaboración del Plan Mancomunado del 2012 y 2013.

El plan de metas proporciona un establecimiento de compromisos que parte de las bases; Conei, Red y CGLDS, siendo un punto de llegada para el proceso de gestión local y un punto de partida para la propia escuela. Gracias al plan de metas, el sistema de planificación del Plan Mancomunado emana de las necesidades específicas de las IIEE para integrarse y articularse por medio de CGLDS con los lineamientos regionales y nacionales de la política educativa. Así, el PM es el nexo directo del proceso de gestión donde participan actores de nivel local, regional y nacional, con la célula primigenia y central del proceso educativo: la institución educativa.

Por su parte, la Calendarización del año escolar es una actividad que complementa el plan de metas al organizar las actividades en el plano temporal para maximizar los recursos disponibles y minimizar las redundancias y contradicciones. En tal sentido, la calendarización se realizó en respuesta a la necesidad de organizar la labor educativa con la finalidad de establecer un cronograma único de acciones educativas en el distrito. La calendarización es una manera de asumir, con autonomía, la organización del año lectivo de acuerdo a la realidad de cada IE, logrando, además, que toda la comunidad educativa esté informada y comprometida con las acciones que se han programado durante el año, que han permitido alinear las actividades del Plan Mancomunado con las de las IIEE de manera concertada.

Las actividades del plan de metas y la calendarización del año escolar complementan el Plan Mancomunado para entregar una estrategia de planificación integral que unifica todas las actividades educativas realizadas en el distrito. Ambas actividades han logrado una movilización notable de la comunidad educativa con resultados muy alentadores, desatando un proceso de empoderamiento en los diferentes actores educativos, especialmente, en los padres y madres de familia, que incide positivamente para garantizar la gobernanza en educación y asegurar la búsqueda de la mejora de la calidad de la educación. Es una estrategia de coordinación intersectorial e intergubernamental clara y simple, con un enfoque territorial que permite tomar decisiones de manera sencilla entre los actores involucrados y que proporciona un encuentro entre la política educativa y la IE.

La incorporación del sector salud en el plan de metas

Actualmente, el avance más importante en el trabajo del PM es la incorporación del sector salud en el proceso de planificación. Actualmente, las microredes de salud se encuentran representadas en el CGLDS y están participando en el plan de metas, donde se han incorporado actividades referidas a la eliminación de parasitosis y desnutrición en los niños de primaria. La planificación articulada de estas metas en temas de salud ha permitido que los actores coordinen y colaboren en actividades que el sector salud, por sí solo, no hubiera podido desarrollar. Se asumieron compromisos complementarios que han logrado asegurar la implementación de las acciones necesarias para controlar la parasitosis y disminuir la desnutrición. La agenda del sector salud está siendo integrada en el PM actual y formará parte del 2013.

La incorporación y articulación con el sector salud es un avance notable y una innovación de vanguardia, puesto que facilitó la implementación de estas acciones que se encuentran orientadas a mejorar la salud de los estudiantes para así contribuir a mejorar la calidad de la educación. Es "*la primera experiencia de sentar juntos dos sectores para atender un mismo actor que son los niños. Estos compromisos funcionan porque están bien definidos. Articulados al compromiso de todos los actores.*"¹⁷

Ajustes en el instrumento y últimos avances: del Plan Mancomunado 2011 al de 2012

Los aprendizajes de la experiencia han ido afinando este instrumento. Los principales ajustes del PM del 2012 en relación al de 2011 se presentan a continuación:

- **Incluir las campañas de inicio del año escolar del Minedu.** A diferencia del primer PM, en el 2012 se tomó en cuenta la implementación de la *Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar* impulsada por el Minedu.
- **Organización por componentes y no por actividades.** La matriz del PM 2011 se organizaba a modo de actividades, en cambio, el PM 2012 ha dado mayor orden a la organización agrupando las actividades en componentes que corresponden a un eje común. Sin embargo, si bien en las entrevistas este ajuste se señala como positivo, a través de una consultoría se ha establecido la sugerencia de modificar el enfoque de *componentes* por uno de *procesos* (Muñoz & Carrillo 2012).
- **Inclusión de mayores precisiones en la matriz.** En ambos PM se plantean los compromisos y se precisan las responsabilidades de cada actor implicado, se establecen tareas, metas y plazos (tiempo). Sin embargo, en el PM 2012, se explicita el financiamiento y se incluye un cronograma para las actividades. También en el PM 2012 se especifica la unidad de medida. Estos cambios son evidentes en la comparación de las matrices presentadas a continuación.

Encabezado de la Matriz de Actividades del Plan Mancomunado 2011

Actividades/ intervenciones	Tarea	Meta	Tiempo	Frecuencia de la actividad/ fecha	Compromisos / Responsabilidades			
					Redes educativas	UGEL/POI	MD/PIP M	SUMA

Encabezado de la Matriz de Actividades del Plan Mancomunado 2012

Componentes/ acciones	Tareas	Unidad de medida	Meta	Compromisos / Responsabilidades				Cronograma											
				Redes educativas	UGEL/ POI	MD/PIP M	SUMA	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	

17 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

- **Seguimiento más atento por parte del CGLDS.** El PM 2012 tuvo un monitoreo más riguroso a través de reuniones del CGLDS para hacer un seguimiento: evaluando las actividades realizadas y programando las futuras.
- **Validación por las bases.** A diferencia del primer plan, el PM 2012 fue validado con las bases en una asamblea de red en febrero donde participaron los miembros de Conei de cada IE. La validación del Plan Mancomunado ha servido para socializar los acuerdos de manera eficiente y darle la legitimidad social necesaria para que los compromisos sean más contundentes.
- **Se explicitaron las estrategias generales.** El PM 2012 contó con estrategias claramente establecidas, a diferencia del PM 2011, que no tuvo tal orientación. Así, las estrategias para el PM 2012 fueron: i) La comunicación y coordinación entre los miembros del comité de gestión y los directores de las instituciones educativas, ii) El compartir recursos, materiales y financiamiento para la ejecución de las actividades y, iii) La evaluación periódica del cumplimiento de las actividades del Plan Mancomunado (PM).
- **Inclusión del Plan de Metas y Calendarización.** Una de las innovaciones más importantes para la consolidación del PM ha sido la inclusión de estas dos actividades en el plan del 2012. Fueron incluidas para complementar y reforzar la planificación a través del PM.

3.4 El Plan Mancomunado como instrumento de articulación intergubernamental en el proceso de planificación

La elaboración e implementación del Plan Mancomunado (PM) por los miembros del CGLDS ha llevado a constituir una instancia de coordinación entre múltiples actores de manera vertical y horizontal con miras a mejorar la calidad de la educación y maximizar los esfuerzos y recursos.

El PM ha permitido que intergubernamentalmente se coordinen y complementen las acciones, así como también, ha dado cabida a la generación de sinergias entre los actores locales y los representativos de niveles a escalas superiores; es el punto de encuentro entre la política educativa y la IE.

En este proceso de planificación, el CGLDS es el espacio de convergencia entre instancias articuladas con distintos niveles de gobierno subnacionales e incluso distintos sectores, la empresa privada y la sociedad civil. Es un eje de articulación, coordinación y concertación de los esfuerzos e intereses de los diversos actores. Las instancias descentralizadas de participación (ME, Conei, Red) -que se condensan en el Copred y a través del CGLDS constituyen el esquema articulación vertical en los procesos educativos-, y la UGEL -como instancia descentralizada del GR-, habilitan una coordinación intergubernamental que va desde la IE -célula primigenia del proceso educativo- hasta la política regional y el marco nacional.

Además, la articulación intergubernamental que el PM ha propiciado también se expresa en la integración que hay con la UGEL (GR) y, las microredes de salud, aún en proceso, para coordinar y complementar las actividades en el territorio. El PM no se limita a un solo ámbito; es, más bien, un instrumento con el potencial de articular y coordinar todas las actividades de los distintos sectores

y actores involucrados, que están orientadas al desarrollo local y son implementadas en el distrito (por ejemplo, actividades relacionadas con el desarrollo económico, la salud, etc.).

Así, la elaboración e implementación del Plan Mancomunado se convierten en una síntesis coordinada intergubernamentalmente e intersectorialmente de las distintas actividades que se trabajan en el territorio, en el marco de una gestión de la educación concertada y bajo un enfoque participativo, dirigido a ofrecer un servicio de calidad y a mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Los GR deben servir -como señala Molina (2010)- de faja de transmisión entre la política nacional y local, por tanto, es necesario que se dé una coordinación intergubernamental exitosa, capaz de traducir y armonizar las políticas y objetivos nacionales con las necesidades y los recursos presentes en el espacio local. Veamos el siguiente diagrama:

Enfoque Básico del Plan Mancomunado



Fuente: Usaid/Perú/SUMA (2012)

En suma, la constitución del CGLDS como un espacio de coordinación y articulación de los esfuerzos e intereses de los diversos actores y -a través de ese comité-, la elaboración e implementación del Plan Mancomunado como síntesis coordinada de las distintas actividades implementadas en el territorio, que además incluye nuevas herramientas de planificación como el plan de metas y la calendarización escolar, son grandes avances alcanzados en la implementación de la gobernanza. Estas innovaciones han permitido desarrollar -con las limitaciones del caso- una gestión de la educación concertada y bajo un enfoque participativo, dirigido a ofrecer un servicio de calidad y a mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Es esta una nueva estrategia de planificación en el marco de la gobernanza que exitosamente conjuga un diseño sencillo y dinámico con la habilitación de una coordinación intersectorial e intergubernamental tan necesaria en el proceso de innovaciones en la gestión educativa descentralizada. Así, la experiencia de Cuñumbuqui sirve como un ejemplo sumamente interesante del cual otras regiones deben aprender y encontrar las claves para poder aplicar mecanismos y organizaciones que habiliten la coordinación intergubernamental e intersectorial necesarias.



Capítulo 4

Aprendizajes y nudos críticos del Plan Mancomunado

37

4.1 Aprendizajes en la elaboración del Plan Mancomunado

A manera de lecciones, vamos a señalar los puntos principales que deben ser considerados como condiciones que permiten el desarrollo del Plan Mancomunado como un instrumento de planificación a través de la coordinación mencionada.

1. *Importancia de la relaciones interpersonales entre el grupo humano que participa en la planificación.*

Los procesos que se desarrollan en el marco de la gobernanza también dependen en buena medida de las personas que ocupan los cargos técnicos, de representación y liderazgo, y que en su interacción cotidiana llevan a cabo el proceso de elaboración del PM. Es importante la "química"¹⁸ entre los actores, es decir el afianzar una relación laboral fluida que implica respeto, confianza y cohesión, pues ello fortalece el proceso de concertación¹⁹.

18 Entrevista a la coordinadora distrital de la Red Cuñumbuqui, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

19 Entrevista al jefe de Desarrollo Social, Económico y Ambiental de la Municipalidad de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

La funcionalidad del grupo humano también requiere que haya claridad y se compartan los mismos objetivos, la misma visión de lo que se quiere lograr. Entender qué es lo que se quiere hacer, cuáles suelen ser las dificultades presentes y cuáles son los objetivos, es asegurar "marcos de referencia" compartidos, los cuales según Castañeda (2010) son una condición necesaria para la coordinación.

2. *Afinar los mecanismos, definir responsabilidades*

Más allá de la voluntad y la disposición de cada individuo que participó en la construcción y el desarrollo del modelo, los marcos y el diseño de los procedimientos que estos desempeñan, habilitan y constriñen de mejor y menor manera el proceso de elaboración del Plan Mancomunado. Así, tal como ha pasado, en esta experiencia es importante ir ajustando e institucionalizando los procedimientos y los instrumentos que se están utilizando.

Además, para evitar imprecisiones y desencuentros, es importante que haya claridad en las funciones y responsabilidades que cada actor asume en el proceso de elaboración e implementación del PM. Es fundamental tomar en cuenta e ir mejorando la pertinencia y la eficiencia del diseño.

3. *Reconocer las limitaciones de cada actor y aprender a superarlas*

En este proceso de gobernanza, donde los distintos actores deben aprender a actuar juntos, el éxito de la coordinación empieza por dar cuenta y asumir, en un ejercicio de autocrítica, tanto las limitaciones como las fortalezas que cada actor tiene para llevar a cabo lo programado. Esto facilita que las acciones se complementen y que se produzcan sinergias. Además, es el primer paso para una transformación de los propios actores que debe partir de ellos mismos.

4. *Aprender a dialogar y concertar: transformación en cada actor*

La ausencia de una cultura de diálogo y un contexto nacional de poca institucionalidad trajo grandes dificultades para que los actores aprendan a **concertar y ponerse de acuerdo**. Respetar los acuerdos y las programaciones concertadas; es decir, aprender a que lo acordado mancomunadamente debe primar fue una tarea sumamente difícil por la ruptura que ello implica con las lógicas sectoriales y jerarquizadas de la gestión pública tradicional. Superar estas dificultades ha exigido "*meses de idas y vueltas, un día teníamos una propuesta, eran reuniones permanentes casi cada semana, la siguiente semana la UGEL venía con otra propuesta, luego SUMA...*"²⁰

Asimismo, en un contexto donde las relaciones entre los actores se configuraron bajo cuotas de poder desequilibradas, la importancia de que cada actor en el CGLDS se reconozca a sí mismo como un interlocutor legítimo y con la autonomía suficiente para exigir un diálogo "de igual a igual" con el resto de los actores fue también un aprendizaje que se hizo en la marcha del PM.

20 Entrevista al jefe de Desarrollo Social, Económico y ambiental de la Municipalidad de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

La experiencia de Cuñumbuqui ha demostrado la necesidad de dar cuenta y aceptar que la instauración de una instancia como el PM en el marco de un modelo de gestión descentralizada exige una transformación de la dinámica general de la planificación y una adaptación por parte de cada uno de los actores. Aprender a dejar de lado sus agendas por la mancomunidad; aprender a trabajar su autonomía como actores en una estrategia de gobernanza local de la educación; todo ha sido una experiencia novedosa que demanda un tiempo de ajuste propio, y cuyas transformaciones deben, en lo posible, empezar y ser asumidas por los propios actores.

4.2 Nudos críticos del Plan Mancomunado

Como todo proceso de transformación e innovación, el Plan Mancomunado ha tenido que afrontar distintos desafíos, muchos de los cuales están aún por resolver. A continuación, se presentarán los nudos críticos más relevantes en esta experiencia que deben ser tomados en cuenta para suscitar una reflexión en torno a las perspectivas y limitaciones del Plan Mancomunado como instrumento de coordinación intergubernamental, en el marco de la gestión local de la educación.

1. *Bicefalismo de la UGEL*

Para los actores es difícil cambiar la lógica de funcionamiento tradicional de organizaciones marcadas por la jerarquía y el verticalismo en la toma de decisiones a una organización horizontal, democrática y que funcione bajo la lógica de resultados. Así, uno de los nudos críticos en este proceso ha sido el trato con la UGEL y sus limitaciones para cumplir con los compromisos.

El llamado bicefalismo (dependencia, al mismo tiempo, del GR y del Minedu) ha sido uno de los puntos más críticos que presenta la UGEL. El alineamiento de la UGEL a las directivas del Minedu ha llevado al incumplimiento de las actividades que se han acordado en el Plan Mancomunado por el CGLDS.

“La UGEL se resistía, por normas del estado, el trabajo de mancomunidad era que las decisiones tenían que salir de aquí (...) la UGEL no podía aceptar, no podía encajar en esto de la mancomunidad. Pero con el tiempo las cosas se han ido acomodando”.²¹

Los escasos recursos de la UGEL han sido otra de las limitaciones dentro de este bicefalismo. Se observa que la UGEL no ha cumplido satisfactoriamente con la función de asistencia técnica en la gestión de la educación que le corresponde, puesto que existe un déficit de especialistas que puedan asumir las funciones de asistencia técnica, monitoreo y fortalecimiento de capacidades en las instituciones educativas de los distritos. Ello porque la UGEL no cuenta con suficientes especialistas para realizar las acciones de asesoría y monitoreo a las 258 II.EE. de todos los distritos de la provincia. Incluso, los especialistas avocados a la labor de supervisión técnica en la gobernanza son absorbidos por las responsabilidades que deben asumir en otros programas como el Programa de Logros de Aprendizaje (PELA) o el Programa de Redes Rurales²².

21 Entrevista al alcalde municipal de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

22 Anteriormente llamado Escuelas Marca Perú.

"La UGEL Lamas tiene sus diez distritos, tiene tantas IIEE y con dos o tres especialistas para llegar a todos y muchos programas que vienen desde el ministerio, entonces dificulta estar solamente en Cuñumbuqui, no porque no quiere, la intención está ahí, la cosa es no poder porque los demás también piden y necesitan".²³

Además, puesto que la UGEL ha tenido bajo su supervisión otros diez distritos, que no recibían asesoría y apoyo del proyecto SUMA, fue recurrente su actitud de priorizar, en cuanto al destino de sus recursos, a estos distritos. La falta de claridad en su papel conlleva a una débil institucionalidad de la estrategia de la gobernanza de la educación local, dado que, la implementación del modelo no llega a ser asumida como una política de la región, sino, más bien, como una experiencia local, a nivel distrital. Es una limitación reconocida por el propio personal de la UGEL y, en el marco de una gestión provincial (UGEL), se entiende la situación por la que atravesaba la UGEL.

"Como Cuñumbuqui es un distrito laboratorio y hay una asistencia técnica financiada, la UGEL Lamas mira con otros ojos y dice, 'yo no puedo intervenir con mucha fuerza ahí porque tengo otros distritos que no tienen esa suerte y yo pongo mi fuerza por otro lado' y se deja un vacío a veces ahí, cuando realmente la tarea es de la UGEL. Sin embargo, eso todavía no cala en los trabajadores en los jefes de las áreas"²⁴

La UGEL arrastra las limitaciones de llevar un funcionamiento sectorial, y siendo la instancia desconcentrada del GR que habilita la coordinación con los niveles regionales (como la DRE), su cultura organizacional sectorial y las limitaciones de su autonomía para ser capaz de respetar los acuerdos en el CGLDS se han evidenciado. Según uno de los especialistas de SUMA:

"Es una cultura del sector que viene desde el ministerio y llega hasta la escuela; ellos permanentemente decidían, o sea acordábamos acá y por su cuenta venían a hacer cosas. Todo el año fue así. Y la discusión mayor de repente después del plan mancomunado fue discutir la calendarización del año del sector."²⁵

Se debe buscar superar la tensión imperante entre la lógica sectorial y la lógica de la gobernanza en territorialidad y concertación. Además, decisiones tomadas por consenso dentro del CGLDS deberían contar con mecanismos formales para garantizar que estas se den en el marco de procesos democráticos y establecer seguimientos claros. También, es necesaria una reforma institucional que desconcentre y descentralice procesos para que las decisiones políticas puedan responder al nivel local sin depender de instancias superiores.

2. La precaria articulación entre el GR-GL

Si bien el gobierno regional (GR) está representado en el CGLDS, no existen mecanismos de coordinación intergubernamental para que el GR asuma la conducción de la experiencia y tenga un canal de comunicación con el gobierno local. Esta escisión entre el nivel regional y el local muestra

23 Entrevista a especialista de la UGEL Lamas encargado de la Red Cuñumbuqui, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

24 Entrevista al director del Área de Gestión Institucional y planificación de la UGEL Lamas, Lamas, 20 de setiembre 2012.

25 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

la necesidad de seguir esclareciendo participativamente las competencias y funciones de ambos niveles de gobierno en el marco de la gobernanza local en educación.

Así, hay una precaria articulación horizontal y vertical entre los niveles regionales y locales que participan en la experiencia, una de las consecuencias es, por ejemplo, la falta de conocimiento que tiene el GR sobre lo que sucede a nivel local. Se menciona que para el GR, lo que está por debajo de las UGEL no está en su imaginario *"eso está fuera de su conciencia, porque por cultura para ellos es UGEL y para arriba... Por eso hay que seguir insistiendo hasta que haya un cambio."*²⁶

Otro aspecto es la inmensa carga burocrática que sufre el sector y las limitaciones de una lógica sectorial en el marco de un modelo de gobernanza local de la educación:

*"Por un lado a nivel de la región podemos tener la intención de hacer distintas cosas para mejorar los logros de aprendizaje, pero, por otro lado, el Minedu nos entrapa en la cantidad de tareas administrativas, nos entretiene en otros aspectos y muy poco en como incidir en logros de aprendizaje. Terminas una cosa y ya, de ahí ya vienen otros aspectos... y los especialistas en la DRE ya tienen un sinnúmero de cosas que hacer en aspectos administrativos y si no lo haces, pues te sancionan porque la UCI está viendo qué cosa se hace o no se hace. Entonces, la estructura es el problema, la estructura es desde el ministerio. Distinto fuera cuando las políticas administrativas nos dirían a nivel de región: Aplícalo".*²⁷

Hay una lógica en el funcionamiento de la DRE que la hace abocarse a cuestiones más administrativas y no le permite ver los temas de descentralización. Se requiere, por tanto, definir mejor la articulación y coordinación intergubernamental entre el nivel regional y local: se trata de establecer una línea clara entre la cadena de mando y la cadena comunicacional en la coordinación intergubernamental.

En este punto, la labor de la UGEL -instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional que interviene a nivel local en temas operativos y administrativos propiamente del sector educación- no se desempeña de manera adecuada en la articulación con los gobiernos locales. Como se ha mencionado, en el modelo de gestión de esta experiencia, la UGEL debe cumplir un rol importante como nexo de la instancia de gobierno local con los niveles regionales y nacionales de políticas en educación. La coordinación que se establece entre el gobierno local y el gobierno regional está mediada por el trabajo con la UGEL. Y no existen mecanismos que permitan articular acciones y actividades entre el gobierno local y el regional.

"Si bien la UGEL representa al GR, la UGEL ni por error menciona al GR en sus compromisos, solamente está pensando en sus tareas (del Minedu), no le da una visión política a su intervención. ...El nivel de análisis que tienen estos espacios (UGEL) es tan operativo, pero una operatividad en un mar burocrático, que hace mucho, se mueven mucho pero sin efectividad (...) En ningún momento mencionan qué dice el GR respecto a esto, jamás te

26 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

27 Entrevista al especialista de Educación Superior de la DRE San Martín, Moyobamba, 20 de setiembre 2012.

mencionan, no está en su imaginario que ellos son los representantes del GR, más bien del Minedu sí están ahí "ah el ministerio nos dice esto, esto tenemos que hacer", el Minedu pesa mucho en la vida de estas instancias".²⁸

No obstante, un avance en la coordinación intergubernamental en el MGER han sido las coordinaciones que los CGLDS de los distritos de laboratorio han empezado a tener con los gobiernos regionales y también en las comisiones intergubernamentales que ha implementado el Minedu.

Hemos armado una agenda para ver cómo va a ocurrir ese proceso de articulación GL-GR en la perspectiva de formar parte del Comité de Gestión Intergubernamental. La idea es proponer a los CGLDS que deben estar en ese comité intergubernamental. Que el espacio local también ponga su agenda de discusión en esta reunión, que no solo se discuta lo que pasa en la región y el ministerio de educación, que también incluyan el tema de la UGEL. Nos parecería que es lo más importante porque ya pasaría a ser una discusión común lo que ocurre en el espacio local²⁹

Por otro lado, el bicefalismo ya mencionado, en el que se encuentra la UGEL entre su pertenencia al GR y el alineamiento y sumisión frente al Minedu, perjudica la posibilidad de que la UGEL cumpla este papel. Así, en muchas situaciones que se presentaron en relación al cumplimiento de los acuerdos del Plan Mancomunado, estas instancias priorizaron en sus respuestas las exigencias planteadas por el sector educación en relación a los planes del Minedu. Este tipo de situaciones viene debilitando el consenso y es un nudo crítico que debe ser atendido.

Asimismo, la coordinación entre la municipalidad y la UGEL aún es débil, ello como consecuencia de que las reglas de juego que se han definido no tienen claridad y existe un desconocimiento sobre cómo debe ser la dinámica de este funcionamiento.

42

3. Una red educativa aún por consolidarse

Un aspecto problemático en la implementación de la gobernanza es la falta de consolidación del trabajo con las redes educativas, hecho que incide negativamente en la constitución y participación del Copred, como actor del CGLDS, que articula a la sociedad civil. Si bien en Cuñumbuqui, la red educativa "Cuenca Lechera del Bajo Mayo" (creada desde el 2006) se ha consolidado y ha alcanzado una institucionalidad que le permite desempeñarse en los roles que se le han asignado en el CGLDS, esta situación no se presenta en los casos de la red cafetalera en el distrito de Cuñumbuqui

"Percibo que a la coordinación entre la red y las IIEE todavía le falta más, o asumir realmente que su función es eso, canalizar las demandas de las IIEE ante la comisión (...) no viene al comité a canalizar esas demandas o esas propuestas, sino a veces a lamentarse o quejarse (...) La profesora se satura bastante con las actividades, si bien tiene una vocación por hacer las cosas bien, se vuelve más activista que reflexiva, crítica que otra cosa".³⁰

28 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

29 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

30 Entrevista al jefe de Desarrollo Social, Económico y ambiental de la municipalidad de Cuñumbuqui, Cuñumbuqui, 22 de setiembre 2012.

Sé que el trabajo de la red cuenta con voluntad política y dedicación que "todavía falta trabajarla más", no queda claro " *sus efectos del trabajo de la red o la incidencia de la red en la escuelas (...) falta conocer más qué está pasando con la red, y su interacción con los maestros, el funcionamiento, la receptibilidad, qué tanto lo necesitan, lo buscan*"³¹

La red, por ser el eje de canalización de las IIEE; debe cumplir su rol como interlocutor de las necesidades de los maestros, estudiantes y comunidad. Debe transmitir lo que sienten; lo que piensan, y llevarlo a las reuniones del CGLDS. Que este proceso no se está realizando del todo bien es una seria limitación en la coordinación vertical que implica la labor del CGLDS y el PM a nivel local.

Finalmente, otro punto crítico que se mencionó ha sido la necesidad de que la red cobre mayor autonomía y tenga más iniciativa para que asuma una actitud proactiva que le permita interactuar de " igual a igual" con los demás actores en el CGLDS.

31 Entrevista al coordinador regional San Martín de SUMA, Tarapoto, 21 de setiembre 2012.

Referencias

Andrade, P. & Ríos, A. (2007). *Enfoques, políticas y prácticas de la gestión educativa en el Perú. Un estado del arte para el periodo 1996-2006*. Lima: Proeduca-GTZ.

Andrade, P. (s/f). *La descentralización vista desde sus actores. Reflexiones sobre posibilidades y aspectos críticos que existen hacia la descentralización educativa, desde la perspectiva de actores educativos claves en cuatro regiones del país*.

Andrade, P. (s/f). *Enfoque de gestión educativa*. Proeduca/GTZ

Casassus, J. (2005). "La gestión educativa en América Latina: Problemas y paradigmas". En Cuenca, Gonzáles y Muñoz (eds.)

Casassus, J. (2005). *La democratización de la gestión educativa*. Lima, Proeduca-GTZ.

Chirinos, L. (2012). *Estado de las políticas de descentralización educativa- 2010 – julio 2011*. Documento de trabajo. Lima: USAID/SUMA.

CIDE (1993). *Manual para la sistematización de proyectos educativos de área social*.

Consejo Nacional de Educación (2011). *El gobierno regional San Martín y la gestión educativa descentralizada*.

Consejo Nacional de Educación (2011). *El Gobierno Regional de San Martín y la gestión educativa descentralizada*. Presentación impresa no publicada (Word y PPT).

Consejo Nacional de Educación (2011). Documento de trabajo: *Reporte de hallazgos y recomendaciones para garantizar una escuela digna para todas y todos los niños del Perú cada año*.

Contreras, C. (2000). "Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente", en Contreras, Carlos. *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP.

Cuenca, R. (2003) *El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)*. Lima: Ministerio de Educación, GTZ, KfW

- Gargurevich, J. (2011). *Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín*. Resumen. Documento de Presentación. Lima: USAID/SUMA.
- Gargurevich, J. y Pablo, F. (2009). *Guía 5: Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizado*. Lima: USAID/Proyecto APRENDES.
- Gargurevich, J. y Pablo, F. (2010). *Innovaciones educativas + Prácticas de gobernanza + Modelo de gestión en el distrito de Cuñumbuqui = Una experiencia de descentralización local de la educación*. Escuela de Gerencia Continental – Universidad Autónoma de Barcelona. Maestría de Gestión de Políticas Públicas.
- Gargurevich, J. y Pablo, F. (2011). *Marco de referencia para el diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura*. CIPCA.
- Gobierno Regional y Dirección Regional De Educación San Martín (2007). *Programa regional de formación de docentes en servicio: “promoviendo interculturalidad, desarrollo e identidad amazónica” implementación del Proyecto Educativo Regional de San Martín 2007-2011*.
- Gobierno Regional y Dirección Regional De Educación San Martín (2011). Resolución Directoral Regional N. 3025-2011-GRSM/DRE.
- Gobierno Regional de San Martín. (2006). *Manual de Organización y Funciones*.
- Gobierno Regional de San Martín. (2007). *Perfil de Proyecto de Inversión Pública: Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en instituciones educativas focalizadas de la región San Martín*.
- Gobierno Regional de San Martín. (2007). *Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en instituciones educativas focalizadas de la región San Martín. Estudio definitivo*.
- Gobierno Regional de San Martín. (2007). *Proyecto Educativo Regional región San Martín 2005 – 2021*.
- Gobierno Regional de San Martín. (2007). Ordenanza Regional N. 024-2007-GRSM/CR
- Gobierno Regional De San Martín. (2008). *Bitácora del proceso de formulación del plan de gobierno en educación de San Martín 2008 -2011 (correspondiente al plan programático y financiero)*. EQUIPO PGE/AprenDes
- Gobierno Regional De San Martín. (2008). *Plan de trabajo proceso de formulación del plan de gobierno en educación de San Martín 2008 -2011 (correspondiente al plan programático y financiero)*. Informe 1. EQUIPO PGE/AprenDes.
- Gobierno Regional de San Martín. (2008). *Plan de Desarrollo Concertado 2008-2015*.

- Gobierno Regional de San Martín. (2008). *Plan de trabajo proceso de formulación del plan de gobierno en educación de San Martín 2008 -2011 (correspondiente al plan programático y financiero). Informe 2. EQUIPO PGE/AprenDes*
- Gobierno Regional De San Martín. (2010). *Modelo de Gestión Educativa Regional. Documento de trabajo. Validación 2010-2011*
- Gobierno Regional de San Martín. (2010). Ordenanza regional N. 011-2010-GRSM/CR
- Gobierno Regional de San Martín. (2010). Ordenanza regional N. 037-2010-GRSM/CR.
- Gobierno Regional de San Martín. (2011). Gerencia Regional de Planificación y Presupuesto. Plan Estratégico del Gobierno Regional de San Martín (2011-2014).
- Gobierno Regional de San Martín. (2011). *Reglamento de Organización y Funciones de las instancias de gestión educativa descentralizada en el marco del Modelo de gestión educativa regional.*
- Gobierno Regional de San Martín. (s/f). *Reglamento de Organización y Funciones de las instancias de gestión educativa descentralizada de la región San Martín.*
- Gobierno Regional de San Martín & Gobierno Local de Cuñumbuqui (2011). *Convenio intergubernamental entre el gobierno regional de San Martín y el gobierno local de Cuñumbuqui.*
- GRADE (2002). *La heterogeneidad en la capacidad de gestión de los gobiernos locales y el seguimiento del proceso de descentralización en el Perú.*
- Grupo Propuesta Ciudadana (2010). *Planeamiento territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias.* Cuadernos Descentralistas. Nº 25. Lima.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2011). Informe Final del año escolar 2011 en el distrito de Cuñumbuque. Documento de trabajo, proyecto SUMA, VELÁSQUEZ, Favio.
- Iguiñiz, M. (2008). *Descentralización del sistema educativo.* Lima: Tarea.
- Jolly, Jean-François (2009). *Regir el territorio y gobernar los territorios: Descentralización, políticas públicas, gobernanza y territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación.* Bogotá: Universidad Javeriana.
- Lara, A. (2011). Balance de Redes Educativas.
- Mayorga, F. & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina.* Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. En línea: <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-334.html>.

- Mesa De Concertación Para La Lucha Contra La Pobreza (2009). *Informe acerca de la presencia descentralizada de mesas de concertación locales activas a julio 2009 según territorios.*
- Ministerio de Educación (2011). *Consensuando la definición de roles de cada nivel de gobierno en el sistema educativo.* Talleres Interregionales “Acuerdos para la planificación de las políticas educativas al 2016 y la definición de roles intergubernamentales” Cusco – Moquegua – Huancayo.
- Ministerio de Educación (2009). *Presupuesto evaluado: programa de mantenimiento de locales escolares. Informe final.* Pliego 010: Ministerio de Educación, Unidad Ejecutora 108, Programa Nacional de Infraestructura Educativa.
- Ministerio de Educación (2011). *Evaluación Censal de Estudiantes 2011. Informe de resultados para autoridades y especialistas del Gobierno Regional de San Martín*
- Ministerio de Educación (2011). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011 (ECE 2011)*
- Ministerio de Educación (2006) *Comprendiendo la escuela desde su realidad cotidiana. Estudio cualitativo en cinco escuelas estatales de Lima.*
- Molina, R. (2010). *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos.* Lima: USAID Perú ProDescentralización.
- Molina, C. & Licha, I. (2005). *"COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: CRITERIOS PARA AVANZAR"* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto para el Desarrollo Social.
- Monge, C. (2006). “La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática” En, Crabtree John (Editor) *Construir Instituciones.: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980.* Lima: PUCP. IEP. CIUP, Universidad del Pacífico, 2006.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). *Reglamento de Organización y Funciones. Pp. 1-18.* Organigrama/organigrama funcional
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). Resolución de alcaldía N. 044-2011- MDC/A
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). Resolución de alcaldía N. 042-2011-MDC/A.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). *Plan de desarrollo concertado del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas, departamento de San Martín 2011 – 2016.*
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). *Acta de conformación y aprobación de funciones del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social.*
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). *Plan Mancomunado para la Implementación del Modelo de Gestión Educativa Local.* MD/MP/ UGEL MC/ RED e IIEE/CRA.

- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). Plan de Trabajo Anual del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social - Cuñumbuqui 2011.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2012). *Plan mancomunado para la implementación del modelo de gestión educativa local en el distrito de Cuñumbuqui*. Dirección Regional de Educación San Martín/ UGEL Lamas/SUMA.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2012). Plan de trabajo 2012 – Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) – Cuñumbuqui. Funciones concertadas del CRA Cuñumbuqui.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). Matriz de evaluación del Plan mancomunado 2011 - CGLDS-Cuñumbuqui.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2012). Plan de trabajo 2012. Red educativa: “Cuenca lechera del Bajo Mayo” Cuñumbuqui.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2012). Informe Técnico Sustentatorio. Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2012). Plan Operativo Institucional.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui & DRE-San Martín (2011). *Implementación del modelo de gestión local de la educación en los distritos de Cuñumbuqui y Pajarillo*.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui & DRE-San Martín (2011). *Resultados del Plan Mancomunado en los distritos de Pajarillo y Cuñumbuqui al 31 de diciembre 2011*. Cuadros.
- Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui & DRE-San Martín (2011). *Conclusiones de la reflexión de la evaluación del Plan Mancomunado*.
- Muñoz, F. (2011). *¿De qué gestión local de la educación hablamos? El papel de las municipalidades en la descentralización educativa. Tres casos de gestión de la educación en Piura. Informe de Investigación*. Lima: PUCP, documento no publicado.
- Muñoz, F. & Carrillo, S. (2012). *Sistematización de la experiencia de la implementación de la estrategia de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín. Lecciones aprendidas y buenas prácticas replicables*. Lima: Foro Educativo; USAID/PERU/SUMA.
- Muñoz, F., Cuenca, R. & Andrade, P. (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Prats, j. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Nº 14-15, pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. En línea: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

- Prats, j. & Català, J. (2005). *De la Burocracia al managment: del managment a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Promeb (2011). *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB). Informe de Evaluación Final*.
- Propuesta Ciudadana (2010). *Contexto trayectoria y experiencias la planeación territorial en Colombia*.
- Remy, M. (2004). "Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia" en Eguren, Fernando; Remy, María Isabel y Patricia Oliart (eds.) *SEPIA X. El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA.
- Remy, M. (2005). "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política". En: VICH, Víctor, ed., *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- Restrepo, D. (2011). *Tendencias de descentralización en Colombia 1968 – 2010: Hitos y Balances*. (Documento en PPT).
- Restrepo, D. (2011). *Tendencias de la descentralización en Colombia. Componentes y Actores*. (Documento en PPT)
- Restrepo, D. (2011). *Ajuste estructural, políticas sociales y función de los gobiernos locales, 1980 – 2005. Una mirada crítica a la ortodoxia*.
- Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL-Lamas), Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2009). Plan de Trabajo Programático del Área de Gestión Pedagógica e Institucional 2009-2011. Ministerio de Educación. Dirección Regional de Educación de San Martín. Unidad de Gestión Educativa local de Lamas (2009)
- Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL-Lamas), Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui (2011). "Plan Operativo y Programación de Gastos para la Ejecución del Proyecto Mejoramiento de las condiciones de Educabilidad para lograr aprendizajes de calidad en las instituciones de las redes educativas rurales del distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas- San Martín. Convenio de Cooperación UGEL- Lamas- Municipalidad Distrital de Cuñumbuque- Redes Educativas. Código SNIP: 155373.
- Usaid/ Ministerio de Educación (2009). *Propuesta Pedagógica Integral*. Lima: Proyecto Aprendes Usaid.
- Usaid/Perú/SUMA/ Gobierno Regional De San Martín (2011). *Laboratorio de la Gobernanza Local de la Educación en San Martín*. Lima: USAID. Documento impreso no publicado.

Usaid/Perú/SUMA/ Gobierno Regional De San Martín (2011). El modelo de Gestión Educativa en la Región de San Martín (Mimeo).

Usaid/Perú/SUMA/ (2007). Informe de Consultoría: “Especialista en Gestión Participativa y Descentralizada de la Educación”. INFORME N° 01 - CEGPDESM/2011-27-07-SM

Usaid/Perú/SUMA/ (2011). *Evaluación de aprendizaje de los estudiantes: Región San Martín – 2011 (Cuñumbuqui y Pajarillo)*

Usaid/Perú/SUMA/ (2009). *Evaluación de aprendizajes de los estudiantes. Manual de procedimientos para los aplicadores*

Usaid/Perú/SUMA/ (22009). *Plan de Trabajo Anual del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social. Cuñumbuqui.*

Usaid/Perú/SUMA/ (2009). *El modelo de gestión educativa en la región San Martín*

Usaid/Perú Prodescentralización (2010). *Experiencias de reforma Institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos.* VELA, Mérida y Silvia VARGAS.





Este documento ha sido posible gracias al apoyo de:

