



Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista

El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán



PUCP

Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista

El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán

Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista

El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán*

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidente:

Jesús Herrero Gómez

Secretaria ejecutiva:

Nanci Torrejón Muñante

Comisión de Gestión y Descentralización

Consejeros:

Santiago Cueto Caballero

Grover Pango Vildoso

Jorge Yzusqui Chessman

Equipo técnico:

Carolina Neyra López

Mariano Aliaga Pérez

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Jefe del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP:

Aldo Panfichi Huamán

Autores

Sandra Carrillo

Luciana Reátegui

Revisión de Contenidos

Carolina Neyra López

Fanni Muñoz Cabrejo

Eduardo Saenz Piedra

Gonzalo Cobo Gonzales

Cuidado de edición:

Marjorie Torero Benavides

Fotografías:

UGEL Julcán

Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización:

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

Consejo Nacional de Educación

Av. De la Policía 577, Jesús María (Lima 11)

Lima – Perú

Teléfono: 261-4322

www.cne.gob.pe

Se autoriza a citar o reproducir parte o todo el contenido del presente documento, siempre y cuando se mencione la fuente. Hecho en el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013- 12899

Diseño, Diagramación e Impresión

Arte Perú E.I.R.L. S.R.L. – RUC 20523210182

Jr. Loreto 585 - Breña - Teléfono 3323401 – 999698361

Diciembre 2012

* Investigación descriptiva 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 lidere 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 del 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.

Índice

Introducción	7
Generalidades	8
Capítulo 1: Contexto de coordinación intergubernamental del PIP	9
Capítulo 2: Resultados de la gestión intergubernamental en el desarrollo del PIP	17
Reflexiones finales	28
Referencias bibliográficas	31



Introducción

La descentralización es una de las reformas más importantes impulsadas por el Estado peruano en los últimos diez años. Este proceso busca que los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, asuman la responsabilidad de responder por los intereses de los ciudadanos del país, garantizando la mejora de los servicios ofrecidos. En ese contexto, la articulación y concertación entre los niveles de gobierno para la adopción e implementación de políticas nacionales y sectoriales es una señal de identidad de un Estado que descentraliza su gobierno pero no debe de dejar de ser unitario. Es por ello que la generación e institucionalización de espacios de articulación intergubernamental para la toma de decisiones conjuntas por parte de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) es un elemento esencial para el fortalecimiento del proceso de descentralización y, también, para la gestión descentralizada de las funciones estatales (Usaid | PERU Pro Descentralización, 2010).

En esa línea, los proyectos de inversión pública (PIP), los cuales vienen siendo instrumentos para financiar iniciativas de innovaciones educativas regionales y locales, se convierten en una oportunidad para generar espacios de colaboración, coordinación y cooperación entre los distintos niveles e instancias de gobierno.

Este estudio pretende identificar, a partir de la experiencia de la implementación de un PIP cuyo objetivo es la mejora de los aprendizajes de niños y niñas de educación básica regular, los mecanismos de articulación intergubernamental que se generan para el éxito del mismo. El documento presenta el objetivo de la investigación, el marco conceptual que sirvió de análisis para el estudio y los aspectos metodológicos. Posteriormente, se presentan el contexto regional y local en el que se desarrolla la experiencia y los resultados del estudio. El documento finaliza con algunas conclusiones que se refieren a las lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco del proceso de descentralización educativa, tomando como referencia la implementación de un proyecto de inversión pública distrital en educación.

La investigación fue desarrollada en el marco del Taller de Descentralización Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y gracias al espacio de debate y reflexión brindado por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que lidera el Consejo Nacional de Educación (CNE), se terminó de consolidar este documento, el cual fue presentado en el III Seminario Nacional de Investigación Educativa (SIEP) y en el VIII Encuentro Nacional de Regiones que organizó el CNE. Queremos agradecer de forma especial a las diferentes personas que brindaron su tiempo y su disposición para participar del estudio, así como el apoyo del Proyecto de Gobernabilidad (ProGob/AgriTeam-Canadá) para gestionar las coordinaciones con los actores regionales y locales.



Generalidades

1.1 Objetivo de la investigación

Siendo una de las funciones del Minedu, según el proyecto de Ley de Organización y Funciones de este sector (2012), “garantizar la articulación y coordinación intergubernamental e intersectorial de la educación, y hacer seguimiento de los acuerdos adoptados”, el objetivo que persigue esta investigación es aportar al debate sobre la coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de la descentralización educativa, a través del caso de implementación del Proyecto de Inversión Pública: “Mejoramiento de los niveles de logro de aprendizajes en Comunicación, Matemática y Personal Social en los niños y niñas del II y III ciclo de educación básica regular del distrito Julcán”, impulsado por el Gobierno Regional de La Libertad.

1.2 Aspectos metodológicos

El estudio se realizó desde una perspectiva cualitativa, bajo la aproximación de un estudio de caso, lo que ha permitido mayor profundidad con relación a la singularidad y complejidad del mismo. Para efectos de constituir la muestra intencional, se seleccionó el distrito de Julcán, ubicado en la provincia de Julcán, en el departamento de La Libertad, en base a los siguientes criterios: a) zona de pobreza o pobreza extrema en donde se haya producido una intervención sostenida en educación básica, de preferencia con la participación de un proyecto de cooperación internacional; b) en donde se haya dado procesos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para favorecer el desarrollo de políticas educativas concertadas en el contexto de la descentralización; y, c) en donde se haya implementado un Proyecto de Inversión Pública orientado a mejorar el aprendizaje de los estudiantes en la educación básica regular.

El trabajo de campo se realizó durante el mes de mayo del presente año. La información fue recogida mediante entrevistas grupales y entrevistas individuales semi-estructuradas, así como análisis documental y observaciones de campo, lo que ha hecho posible recoger las diferencias y coincidencias en las opiniones de los diversos actores de los distintos niveles de gobierno de La Libertad. A continuación, se presenta un cuadro resumen de las entrevistas realizadas:

Participantes	Entrevistas	Entrevistas grupales
Gobierno Regional de La Libertad	2	-
Gerencia Regional de Educación	4	-
UGEL de Julcán	7	1
Gobierno Local de Julcán	1	-
Instituciones educativas de Julcán	5	-
Total de entrevistas	19	1



Capítulo 1

9

Contexto de coordinación intergubernamental del PIP

Previo al análisis de caso, se describe el contexto tanto regional como local donde se desarrolla la experiencia. Es importante anotar que a nivel político, el departamento de La Libertad es también conocido como el “bastión” del Partido Aprista Peruano (PAP), ya que es ahí donde se ubica su principal caudal electoral. La presidencia regional es ocupada desde el año 2003 por una autoridad electa de su partido. Un hecho que cabe anotar es que el actual presidente regional de La Libertad, José Humberto Murguía, ha ejercido el cargo de alcalde provincial desde 1990 hasta 2006, fecha en que asumió la presidencia del gobierno regional por primera vez.

A continuación, se presenta la reforma institucional que implementa el gobierno regional de La Libertad así como los procesos de descentralización educativa, a raíz del proceso de descentralización. Posteriormente, se describe el contexto socioeconómico del caso y se explica el proyecto de inversión pública para efectos del análisis.

1.1 Reforma institucional regional a raíz de la descentralización

En el marco de las reformas institucionales que se iniciaron con el proceso de descentralización, en julio de 2008 el Gobierno Regional de La Libertad emite la ordenanza N° 023-2008-GR LL/CR, a través de la cual sus direcciones regionales se convierten en gerencias regionales. De esta forma, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del gobierno regional dispone que estas nuevas gerencias regionales sectoriales rigen su organización y funcionamiento según lo dispuesto en sus respectivos documentos de gestión (como el ROF); asimismo, se indica en una de sus disposiciones complementarias, que deberán actualizar sus documentos de gestión acorde con la nueva estructura orgánica del gobierno regional (Molina 2010).

Asimismo, entre las nuevas gerencias que se crearon, se encuentra la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial la cual se reubica como órgano al interior del gobierno regional, creándose simultáneamente el Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Cerplan) como órgano asesor de la presidencia regional, responsable del planeamiento regional a largo plazo. Actualmente, el gobierno regional de La Libertad cuenta con dieciséis gerencias.

1.2 Descentralización educativa en La Libertad

La Gerencia Regional de Educación (GRE-LL) es un órgano de línea del Gobierno Regional de La Libertad (GR-LL) y su responsabilidad consiste en “planificar, ejecutar y administrar las políticas y planes regionales en materia de educación, cultura, deporte, recreación, ciencia y tecnología en concordancia con las políticas sectoriales nacionales emanadas del Ministerio de Educación. Constituye una instancia de gestión educativa descentralizada del sistema educativo”¹.

Es así que, en el año 2003, a través de convocatoria hecha por el GR-LL a distintos actores de la sociedad civil, se crea el Consejo Participativo Regional de Educación de La Libertad (Copare-LL). No obstante, es recién en abril de 2006 que el GR-LL emite la ordenanza regional número 007-2006-CR/RLL en la cual se señalaba su conformación, organización y funcionamiento. Así el Copare-LL quedó presidido por el Gerente Regional de Educación e integrado por docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas del departamento, quienes elaboraron y aprobaron su reglamento interno por unanimidad.

1 En línea: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/web/opciones/pdfs/ROF-2010-GREDUCACION.pdf>

En el año 2008 el Copare-LL desplegó una estrategia para desarrollar la última versión del PER-LL con la ayuda de la Sociedad Nacional de Industrias mediante una consultoría temporal y la asesoría técnica del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb)², el cual terminó su intervención en 2011. Si bien el proceso de elaboración del PER-LL fue prolongado y requirió superar múltiples dificultades. El año 2010 se publicó la versión final, que contiene la visión educativa de la región, cinco objetivos estratégicos, once resultados y treinta y siete políticas educativas regionales. Esta última versión del PER-LL 2010-2021 se produjo a través de un proceso concertado entre la sociedad civil y el GR-LL, lo que ha comprometido a los distintos sectores a participar de su monitoreo y evaluación.

Dentro del marco del PER-LL y la propuesta de Promeb se elaboró el Proyecto de Inversión Pública de Julcán. A través de su propuesta, se logró convocar al gobierno regional con un equipo de diez funcionarios (entre miembros de la dirección regional de educación y del gobierno regional) para la elaboración del PIP. La elección del distrito de Julcán se basó en la situación socioeconómica y educativa desfavorable de la zona, con altos índices de pobreza y pobreza extrema, una débil articulación del sector público para promover el desarrollo de la provincia, con más de 39% de la población infantil aquejados de desnutrición crónica y por último, con una alta tasa de morbilidad por infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años. Como señala el subgerente de planificación de la región:

... [en] una presentación que hace poco ha hecho el Ministerio de Economía y Finanzas respecto a cómo está el tema de las brechas sociales en la región. Ahí se ha identificado que en la parte [de la] sierra principalmente [es] donde está los servicios en situación no muy óptima (...) Sin embargo, no siempre es así (...) si vemos como departamento, La Libertad tiene índices bastante aceptables. Si empezamos a ver a nivel de provincia (...) la costa tienen servicios aceptables comparados con los de la sierra. Pero si vemos a nivel de distritos, hay distritos que tienen unas situaciones bastante difíciles, que están inclusive muy cerca de la capital, [como] es el caso de Julcán que está muy cerca y es uno que los que peor índice tiene de desarrollo social y económico. Entonces ahí hay que hacer una mirada (...) No racionalicemos darle poquito a cada quién sino demos recursos donde haya mayores necesidades que atender. Entonces Julcán es uno de esos lugares. (Subgerente de Planificación, GR-LL. Trujillo 29/05/2012)

Asimismo, existió voluntad política por parte del gobierno local y de la UGEL-Julcán para que el proyecto de inversión se desarrolle en este distrito. El compromiso del GR-LL estuvo acompañado de la asesoría técnica del Promeb y de la participación de la UGEL, que se establecería como la unidad ejecutora del proyecto. De esta forma, se incorpora la propuesta pedagógica del Promeb al PIP de Julcán y se crea un compromiso entre el gobierno regional y la UGEL de Julcán para su ejecución.

2 El Promeb (2002-2011) fue un proyecto auspiciado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Acdi) que buscaba mejorar la calidad de la educación básica en zonas rurales. En el 2009, luego de haber desarrollado el proyecto en Piura, la cooperación canadiense decide llevar la experiencia del Promeb a nuevos departamentos para replicar el proyecto piloto, entre los cuales se encontraba La Libertad. En La Libertad, Promeb logró ubicarse como uno de los actores principales que impulsó la elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER-LL)

1.3 El contexto del distrito de Julcán

Situación socioeconómica

El distrito de Julcán forma parte de la provincia del mismo nombre la cual está conformada además por los distritos de Calamarca, Carabamba y Huaso. A nivel de población, de los 32,985 habitantes con los que cuenta la provincia, el distrito de Julcán tiene 13,012 habitantes que corresponde casi el 40% de la población de la misma, le sigue Carabamba con el 22% y Calamarca y Huaso con el 19% cada uno. El ingreso familiar per cápita en Julcán distrito es de S/. 159,3 ligeramente superior al de la provincia que es de S/.155,6 y bastante menos que en el departamento de La Libertad es de S/. 381,3. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del distrito es de 0,5434, el cual está por debajo del promedio al IDH del departamento (0,6210) y ligeramente superior al de la provincia (0,5396). (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

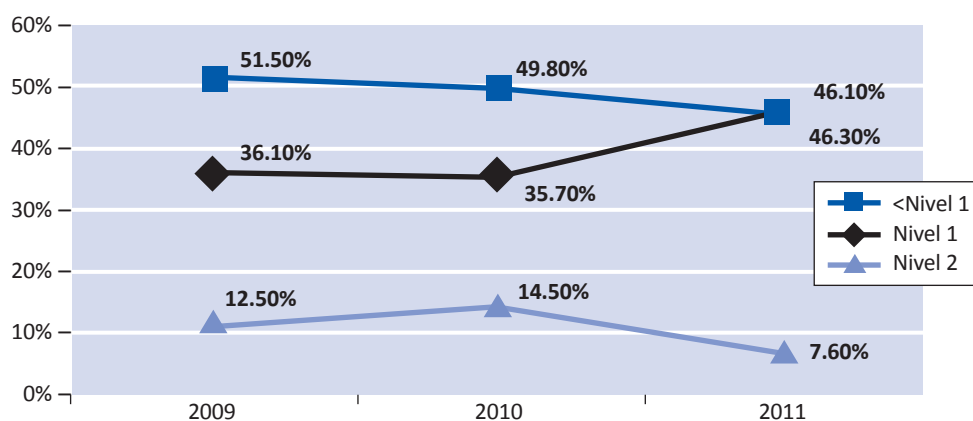
Situación educativa

El número de estudiantes matriculados en Educación Básica Regular (EBR) del distrito de Julcán en 2011 fue de 3,483 (1796 hombres y 1,687 mujeres). El número de docentes para la modalidad básica regular en este mismo año fue de 267. El distrito cuenta con 51 locales escolares de EBR de los cuales 27 corresponden al nivel primario, nueve a primaria/secundaria, ocho a primaria/inicial y tres a inicial. (Ministerio de Educación, 2011).

Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del Ministerio de Educación indican una disminución progresiva de los niveles de logro de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de segundo grado de primaria en las áreas de comprensión lectora y lógica matemática del distrito de Julcán, durante el periodo 2009-2011, como se describe a continuación.

En el área de comprensión lectora los estudiantes del distrito han tendido a bajar sus niveles de logro. En ese sentido, el nivel 2 “Comprenden lo que leen según lo esperado”, ha disminuido en este periodo casi cinco puntos porcentuales; el nivel 1 “Los estudiantes no comprenden lo más fácil” ha disminuido de manera progresiva 5,4 puntos porcentuales, y por último el nivel por debajo de 1 “No comprenden ni lo más fácil” ha aumentado en 10 puntos porcentuales, como se observa en el gráfico número 1.

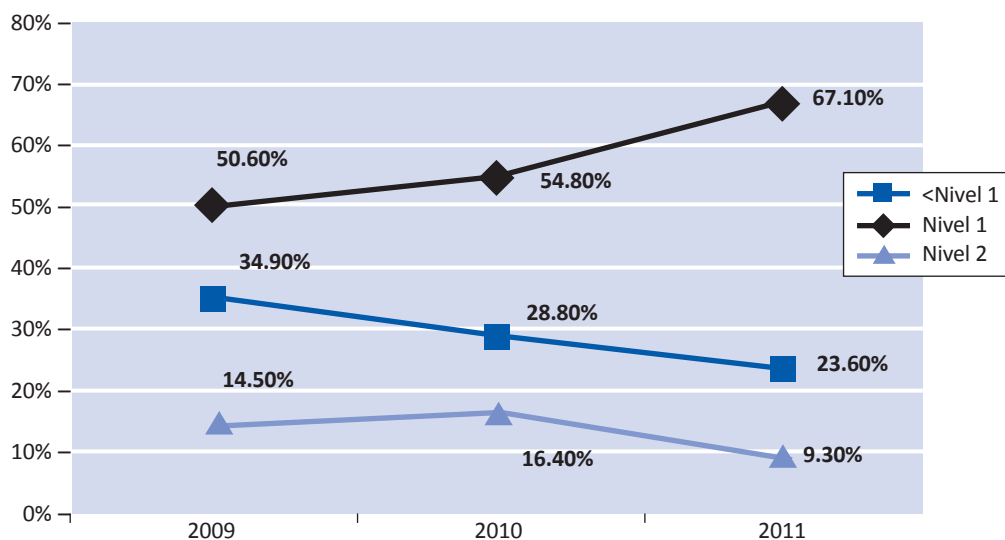
Gráfico 1. Niveles de Comprensión Lectora del distrito de Julcán (2009-2011)



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes ECE, años 2009 al 2011. UMC-MINEDU. Elaboración propia.

En el gráfico número 2 se presentan los niveles de logro alcanzados por los alumnos de segundo grado de primaria del distrito de Julcán en el área de Lógico Matemática. En este caso la tendencia es bastante parecida: el Nivel 2 “Resuelven situaciones matemáticas según lo esperado” disminuye para 2011 en relación a 2009 en cinco puntos porcentuales. Asimismo, en el caso del nivel debajo de 1 “Dificultades para resolver situaciones matemáticas incluso las más sencillas”, se puede apreciar un aumento significativo y sostenido de 16.5 puntos porcentuales desde el año 2009.

Gráfico 2. Niveles de Lógico Matemática del distrito de Julcán (2009-2011)



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes ECE, años 2009 al 2011. UMC-MINEDU. Elaboración propia.

1.4 El proyecto de inversión pública de Julcán

13

El proyecto de inversión pública *Mejoramiento de los niveles de logro de aprendizajes en Comunicación, Matemática y Personal Social en los niños y niñas del II y III ciclo de Educación Básica Regular del distrito Julcán* (con código SNIP N° 124938), fue aprobado el año 2009 con el objetivo de fortalecer las capacidades de la comunidad escolar correspondiente a cincuenta instituciones educativas (total del distrito), por medio de la estrategia del acompañamiento pedagógico, la implementación de recursos educativos adecuados y el mejoramiento de la infraestructura escolar. La unidad encargada de formular el PIP de Julcán fue la Subgerencia de Estudios y Proyectos del Gobierno Regional, conjuntamente con el equipo del Diplomado en PIP para la educación, el cual se realizó en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb). El valor total del Proyecto de Inversión Pública de Julcán, de ahora en adelante PIP-Julcán, es de S/.4,945,020 y la población beneficiada corresponde a 8,799 entre alumnos de II y III ciclo de EBR del distrito de Julcán –los cuales provienen de familias de escasos recursos económicos, dedicados a actividades de agricultura y ganadería– docentes, madres y padres de familia, y comunidad en general (Gobierno Regional de La Libertad, 2009).

Son cuatro los componentes del proyecto: 1) Servicios de atención a la infancia, 2) Capacidades pedagógicas de los docentes fortalecidos, 3) Adecuada disponibilidad de recursos físicos y 4) Eficiente capacidad de gestión participativa de las instituciones educativas. El primer componente

busca ampliar la *cobertura y mejorar la calidad de los servicios de atención a la infancia en el distrito*. Por un lado, se trata de incorporar este nivel de atención en las instituciones educativas que puedan atender a niños de 0 a 5 años, para que de esta forma los menores se encuentren más preparados para ingresar al nivel de primaria. Asimismo, se intenta fortalecer este servicio a través de la creación de *redes de atención a la infancia*, que se conforman para instituir la educación de infantes como parte de la educación básica en el distrito (Gobierno Regional de La Libertad, 2009).

Para implementar el segundo componente, *capacidades pedagógicas de los docentes fortalecidas*, se viene desarrollando el programa de *acompañamiento pedagógico a los docentes en servicio*. Este programa forma parte de las estrategias propuestas por Promeb para elevar los logros de aprendizaje de los niños y niñas de zonas rurales; dicha estrategia se venía aplicando en distintos distritos de Piura desde el año 2003. Desde el año 2009 la UGEL de Julcán, con la asesoría técnica de Promeb (finalizado en el 2011), llevó a cabo el programa de acompañamiento pedagógico en el área rural del distrito. El acompañante pedagógico se encargaba de guiar y asesorar a los docentes dentro del aula, sugiriendo nuevas prácticas pedagógicas para mejorar su desempeño. De esta manera la figura del acompañante pretende romper con el rol del “monitor” el cuál más bien se encarga de evaluar y supervisar el trabajo del docente. Asimismo, dentro del programa, se buscó que los acompañantes pedagógicos articulen su labor a las redes educativas institucionales.

El tercer componente se enfoca en garantizar una *adecuada disponibilidad de los recursos físicos*, relacionado al reforzamiento de la infraestructura de las instituciones educativas del distrito, a través de la implementación y/o mejoramiento de la inmobiliaria y el reforzamiento del material educativo. Este componente sin embargo, según la información recogida, no se concretará debido a que el actual GR-LL concibe que es necesaria la construcción de nuevas instituciones, lo que implica un presupuesto mayor que excede al previsto en el PIP. Al respecto, el coordinador del PIP señala:

14

... en el componente tres, que era infraestructura, con el gobierno regional se quedó que ellos iban a elaborar un expediente técnico para la infraestructura, pero la infraestructura no iba a ser construcción sino dar mantenimiento de lo que ya se tiene e implementar con mobiliario las instituciones educativas, pero sin embargo, el gobierno regional dijo que el presupuesto que se asignaba para este componente era muy poco, o sea, se tenía otra mirada, ellos pensaban que era construcción, pero no era construcción, era mantenimiento e implementación de mobiliario y otros materiales, pero no era lo que ellos pensaban, bueno al final se siguió haciendo la gestión, pero ya no hubo resultados (Coordinador PIP. Julcán 15/05/2012).

Por último, el cuarto componente relacionado a contar con una *eficiente capacidad de gestión participativa de las instituciones educativas* busca fortalecer las *redes educativas locales* a través de la conformación y mejoramiento de instancias como los Consejos Educativos Institucionales (Conei). En mayo del 2012, el proyecto se encontraba en la etapa de implementación y monitoreo de la fase de inversión la cual estaba definida para iniciar en octubre del año 2010. Sin embargo, por cuestiones de tipo administrativas –presupuesto y elección de personal– el inicio de la fase de inversión se prolongó hasta junio del año 2011, es decir, el equipo del PIP empezó a trabajar oficialmente en los componentes descritos ocho meses después de lo previsto.

Con el inicio de la fase de inversión, la UGEL empezó a poner en marcha el plan de ejecución del proyecto. Para su implementación se requirió contratar al equipo coordinador del PIP y continuar con los acompañantes que venían trabajando desde la época del Promeb. Sin embargo, a partir de la implementación del proyecto, junio 2011, hasta marzo 2012 (ocho meses después), el programa de acompañamiento pedagógico se encontró detenido (no se realizó trabajo en las aulas) debido a que los acompañantes pedagógicos estuvieron recibiendo capacitaciones de Promeb y del Ipeba, como lo señala el coordinador del proyecto:

Para ser te sincero el año pasado hemos prácticamente hecho dos meses y medio de acompañamiento efectivo ¿por qué? Porque como todavía estaba interviniendo Promebacá, habían capacitaciones por parte de Promeb, había pasantías por parte de Promeb, incluso estuvo el Ipeba el año pasado, había reuniones con Ipeba, talleres con Ipeba, entonces los acompañantes un poco que no asistían a las instituciones educativas para atender a estas cosas, entonces efectivamente, digamos, acompañamiento neto, neto, neto en aula, casi muy poco tiempo el año pasado (Coordinador del PIP. Julcán 15/05/2012).

En diciembre de 2011 el contrato del equipo PIP finalizó, por lo que se convocó a un concurso para la conformación de personal para 2012. Este proceso de convocatoria, según lo señalado en las entrevistas, no se encontraba previsto dentro del proyecto, ya que se buscaba asegurar la continuidad de los acompañantes que ya habían sido formados. El concurso se dio principalmente porque muchos directores y docentes del distrito pusieron en tela de juicio la forma como se eligió el equipo del PIP, principalmente a los acompañantes, argumentando que la elección respondía a compañerismos.

La elección del equipo del PIP se prolongó hasta inicios de 2012, por lo que en los meses de enero y febrero el proyecto estuvo detenido. En el mes de marzo, coincidiendo con el inicio del año escolar, el nuevo equipo empezó a trabajar planificando sus actividades para el resto del año.

Instancias de gestión del PIP³

Como se señala en el PIP, la realización del proyecto se encuentra en manos del Gobierno Regional de La Libertad (GR-LL), a través de la Dirección Regional de Educación de La Libertad (DRE-LL), y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Julcán. Asimismo, en el proyecto se visibiliza el contrato de personal para la constitución del Equipo Ejecutor o Equipo PIP, que en conjunto con la GR-LL, DRE-LL y UGEL son los responsables de la ejecución del proyecto. A continuación, se presenta la organización del equipo ejecutor del proyecto.

Gobierno Regional (GR) / Gerencia Regional de Educación (GRE): El GR, a través de la GRE, fue el llamado a ser la unidad formuladora y ejecutora del Proyecto de Inversión Pública. Fue durante la gestión del 2007 al 2011 que se establecieron las bases para la formulación y posterior implementación del PIP.

3 Extraído del Proyecto de Inversión Pública Julcán: “Mejoramiento de los Niveles de Logro de Aprendizajes en Comunicación, Matemática y Personal Social en los Niños y Niñas del II y III Ciclo de Educación Básica Regular del Distrito Julcán” (SNIP N° 124938).

Unidad de Gestión Educativa (UGEL): La UGEL de Julcán, según lo indicado en el Proyecto, es el ente ejecutor del PIP. En ese sentido, dado que el proyecto se encuentra dentro de la jurisdicción de esta unidad, el presupuesto es manejado por este organismo. Asimismo, el personal del comité técnico del PIP es contratado por la UGEL por lo que es parte de la misma.

Comité Técnico del Proyecto de Inversión Pública (PIP) Julcán: Según lo estipula el proyecto, este comité se encuentra conformado por catorce personas, entre coordinadores, acompañantes y especialistas: un coordinador del proyecto, un coordinador pedagógico, un coordinador de evaluación y monitoreo, un asistente de evaluación y monitoreo, seis acompañantes, un especialista de inicial, un especialista de primaria, un especialista de capacitación y un especialista de gestión. Este comité es contratado por el periodo de un año y se encarga de planificar y llevar a cabo las actividades propuestas por en el proyecto.

Los acompañantes pedagógicos son los encargados de brindar a los profesores asesorías personalizadas y continuas en sus propias aulas, para lo cual realizan visitas periódicas a un determinado número de escuelas que tienen a su cargo. El programa de acompañamiento que se viene realizando en el distrito de Julcán cuenta con un equipo de seis acompañantes pedagógicos, el cual empezó a trabajar en el mes de mayo de 2009 en el piloto de Promeb hasta diciembre del 2011, y a partir de marzo del 2012, como nuevo equipo convocado. En la actualidad, hay cinco acompañantes de primaria y una acompañante de infancia. El sueldo que perciben los acompañantes, según lo señalado por el coordinador pedagógico del PIP, es de dos mil novecientos nuevos soles (S/.2900.00) superior a los sueldos de los especialistas de la UGEL.





Capítulo 2

17

Resultados de la gestión intergubernamental en el desarrollo del PIP

Para entender la articulación que se ha venido dando en entorno a la primera fase de implementación del PIP en Julcán, se ha ubicado instancias clave para la gestión del proyecto; algunas identificadas en la formulación en el proyecto, como la UGEL y gobierno regional, y otras que más bien se incluyen debido a que son instancias relevantes para que se alcancen los objetivos propuestos en el proyecto, como el gobierno local, la institución educativa y las redes educativas institucionales.

2.1 Gobierno regional y gerencia regional de educación

Como se ha señalado previamente, a partir del año 2008 el Gobierno Regional de La Libertad (GR-LL) desarrolla una reforma institucional, en el que uno de sus principales cambios ha sido convertir a sus ocho direcciones regionales en gerencias regionales, lo que definen los entrevistados como una “administración plana”, en el sentido de que las gerencias están a un mismo nivel para la toma de decisiones, lo que implica una “atención más rápida a los problemas porque el que tiene que atender tiene ya la capacidad de definir y en todo caso proponer directamente a la autoridad política” (Subgerente de Planificación, GR-LL. Trujillo 29/05/2012).

Sin embargo, esta organización supone algunos problemas para la coordinación intrarregional, ya que no se cuenta con instancias especializadas que en los procesos de descentralización y reforma institucional articulen los esfuerzos de los sectores, desde una lógica territorial:

Claro, tenemos gerencia de salud, tenemos gerencia de educación, tenemos gerencia de transportes, pero ¿quién ve el desarrollo de cada corredor económico que se ha identificado?, o ¿quién ve el desarrollo de cada provincia si queremos trabajarlo de esa manera como se ha trabajado antes? Entonces el ente especializado que se ocupa de descentralizar los esfuerzos de salud, de educación, transportes, en un territorio, no existe (Subgerente de Planificación, GR-LL. Trujillo 29/05/2012).

En el caso de educación y salud, el problema se soluciona en parte porque se cuenta también con una gerencia de desarrollo social, que se espera que sea la instancia articuladora:

Bueno, el gobierno regional ha determinado una estructura orgánica que permita tener por un lado independencia y también (...) un trato horizontal con las otras gerencias, específicamente (...) en este caso con la gerencia de desarrollo social y la gerencia de educación, así como salud, estamos al mismo nivel. (...) en ese marco de dependencia también existe una coordinación bastante estrecha, sobre todo teniendo como referencia la gerencia de desarrollo social como ente articulador (Gerente de Educación, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

Sin embargo, se reconoce que este tipo de organización tiende a sectorizar la intervención y no a articularla en un territorio. Es un problema de orientación de la gestión que tiene que ver con la concepción del mismo modelo y el enfoque de la descentralización por la que apuesta el país:

Se habla mucho del desarrollo territorial, se habla mucho de esto, pero (...) todavía no hay orientación de planes y presupuestos (...), recién se están haciendo los esfuerzos. Todavía no hay un vínculo que rompa la visión netamente sectorial y vaya a una visión de desarrollo territorial. Cuando menos la descentralización territorial es un primer intento. Pero ese primer intento todavía no se condice a nivel de regiones con respecto a su territorio y no es un problema de La Libertad, es un problema nacional y cómo está concebida la descentralización (Subgerente de Planificación, GR-LL. Trujillo 29/05/2012).

Según Chirinos (2011) uno de los temas más álgidos que enfrentan los gobiernos regionales en sus procesos de reformas institucionales es la relacionada a la gestión descentralizada de la educación. En este sector, el centralismo del Ministerio de Educación ha sido más fuerte, y “ha convivido con

una estructura desconcentrada que ha sido —en este caso— un instrumento del control central de la gestión” (Chirinos 2011: 32).

Para el caso de La Libertad, la reforma institucional, y especialmente de la gestión educativa, podría convertirse en oportunidad de avanzar en la construcción de su autonomía, y de remodelar su estructura orgánica; sin embargo, las reformas dentro del sector no han sido muy audaces como en otras regiones, ya que “no se ha hecho ningún cambio en la estructura de organización interna de la gerencia que conserva todos sus órganos de apoyo, asesoramiento y control, tal cual cuando era dirección regional” (Molina, 2010: 51).

La Gerencia Regional de Educación (GRE-LL) hace las veces de UGEL para las provincias de Trujillo y Virú, las cuales concentran el cincuenta por ciento del servicio educativo en el departamento. El Gobierno Regional está en proceso de crear cuatro UGEL para desconcentrar la administración del sector en ambas provincias, con lo cual “la gerencia, supuestamente descargada de parte de su labor administrativa, incrementa sus posibilidades de enfocar mayor atención a la formulación, gestión y evaluación de la política educativa regional” (Molina, 2010: 53). El Gerente Regional de Educación tiene expectativas en ello:

... la Gerencia de Educación cumple un doble rol, como gerencia de educación y como una UGEL grande. Como una UGEL que tiene que atender el cincuenta por ciento del servicio educativo de la región. Y en estos dos roles que tiene, el noventa por ciento del tiempo lo dedican a ser una UGEL, porque es lo más apremiante, lo más inmediato y solamente un diez por ciento dedicarlo a la implementación de las políticas, a proyectos de innovación, proyectos de inversión, que no lo estamos dedicando al cien por ciento. Ese es el más grande problema que tenemos como gerencia de educación (...) por eso creemos que la implementación de las cuatro UGEL que se está planteando acá en Trujillo, va a ser una solución bastante importante para que como gerencia de educación empecemos una verdadera descentralización, un verdadero trabajo descentralizado y un trabajo como gerencia de educación (Gerente de Educación, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

En este sentido, las reformas que se hacen en el sector implican un cambio sólo de denominación ya que como gerencia sectorial mantienen su estructura, sistemas y procedimientos tal como cuando eran direcciones regionales (Molina, 2010), desconcentrando sus funciones administrativas a instancias operativas de alcance más local, perdiendo la mirada pedagógica y de acompañamiento docente más cercano a la escuela para la mejora de los aprendizajes, entre otros aspectos. La GRE-LL, quien debería liderar el tema, no plantea la necesidad de una reforma, es así que:

Ese es un tema [la estructura de la UGEL] que ojalá algún día alguien se anime a hacer los cambios. Siempre se ha dicho que la razón de ser y la columna vertebral de todo este sistema es el tema pedagógico. Hay que priorizar la cuestión pedagógica. Pero en realidad en la práctica lo que se gestiona es la parte administrativa. El especialista en educación, si hace una actividad, se me ocurre los juegos deportivos escolares, tiene que pasarse haciendo informes sobre los juegos deportivos escolares. De tal manera que el veinte por ciento pasó en la ejecución pero el ochenta por ciento pasa haciendo los informes. Que tiene que visitar las escuelas, el especialista tiene que salir a supervisar. Pero supervisa una escuela en la mañana para que en la tarde se siente a hacer el informe. Es contradictorio. Ojalá que se ocurra descargar eso (Gerente de Educación, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

Por otro lado, dentro de los cambios internos en la organización de la GRE-LL se van a crear dos áreas: la de planificación y la de estadística e informática, que se suman a las áreas de gestión pedagógica y de gestión institucional⁴. En ese sentido, y a un nivel operativo, los funcionarios de la GRE-LL perciben que sus funciones como gerencia están más relacionadas a un nivel de sistemas de monitoreo y acompañamiento, sensibilización y elaboración de proyectos, que a un tema de gestionar las políticas educativas y normar el sector a nivel regional:

... nosotros tenemos un trabajo que (...) es reforzamiento de sistemas de monitoreo y acompañamiento para mejorar el desempeño docente. Entonces en nuestro plan operativo por ejemplo hemos pensado trabajar en la famosa sensibilización ¿no? y difusión de lo que es la calidad educativa con los sistemas de acreditación, que con Ipeba digamos calza perfectamente ¿no? Entonces cada una de las actividades que nosotros hemos priorizado, si fuéramos gerencia, tendríamos la posibilidad de poder decir, bueno, ahora sí, comencemos nuevos proyectos, avancemos con la formulación de proyectos, supervisión de proyectos de las políticas. Hagamos la supervisión, hagamos el acompañamiento ¿no? Qué es lo que debemos hacer por ejemplo ahora (Director de Gestión Pedagógica, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

A nivel de articulación se percibe, como ya se ha mencionado, que es la gerencia de desarrollo social la que articula los sectores sociales como educación y salud (articulación horizontal intersectorial), y que a nivel interno se da una coordinación de la gerencia con las once UGEL del departamento (articulación horizontal interinstitucional), esto último debido a un proceso relacionado más a la iniciativa personal del gerente de educación que un procedimiento estandarizado:

Nosotros hemos establecido la mesa de directores de UGEL. Nos reunimos una vez mensual. Planteamos una agenda, todos tenemos nuestro correo. Yo planteo la primera semana, planteo una agenda, la segunda semana ellos me están planteando también su propia agenda. Hacemos un consolidado y la tercera semana definimos cuál es la agenda a trabajar en el mes y en la cuarta semana nos estamos reuniendo [...] hay una coordinación bastante estrecha con ellos (Gerente de Educación, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

En el caso de la gestión a nivel interno, también se caracteriza más por estilos propios que institucionalizados: “nosotros, acá a nivel de la Dirección de Gestión Pedagógica habíamos tratado de incluir algunos cambios en la forma de gestionar ¿no? Y te decía, antes se trabajaba como islas, cada uno por su lado y ahora estamos trabajando por procesos de tal manera que articulemos cada uno de los niveles” (Director de Gestión Pedagógica, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

Si bien, al parecer, hay una coordinación fluida en la GRE-LL y de la GRE-LL hacia las UGEL, también se plantea que la comunicación y coordinación de la GRE-LL con el Ministerio de Educación (Minedu) existe a partir de la Comisión Intergubernamental:

Hay una comisión intergubernamental. En este caso está conformada por el gerente, por los directores de cada una de las oficinas y por algunos colegas como el profesor (...), que es uno de los colegas más representativos de la gerencia, que nos reunimos para hacer las coordinaciones con el Ministerio. Además de ellos pues también las convocatorias que nos

⁴ Además de las áreas de Administración, Asesoría Jurídica, Control Institucional y una Dirección Técnica de Cultura. En línea: <http://www.grelalibertad.gob.pe/>

hacen o las visitas que nos hacen ¿no? Porque ahora el Ministerio tiene una comisión que visita Trujillo. (Director de Gestión Pedagógica, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

Aunque los actores regionales reconocen que el gobierno local (de ahora en adelante GL) es un actor importante en educación, su participación se restringe en la mayoría de los casos a cuestiones de índole administrativo. Esto en parte se debe a que se asocian los cargos municipales a intereses políticos más que técnicos, con apuestas a corto y mediano plazo.

...Si empoderamos que la institución educativa sea la unidad fundamental y básica de la gestión, entonces, el gobierno local comunal cumple un rol fundamental porque tiene la competencia educativa. (...) Por otro lado, es elegido por voto popular (...). El problema para mí es justamente ahí. O sea, si lográramos que los municipios se empoderen del sector de la parte educativa, para mí, tendríamos que dejar de lado muchos aspectos políticos. (...) Es decir, entonces para la cuestión educativa no debemos obedecer a intereses políticos, debemos obedecer a un horizonte de crecimiento nacional sostenido o sistemático. (...) no a dos, hace cuatro años, no a cinco años sino yo estoy viendo a diez, a quince años... (Director de Gestión Pedagógica, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

En ese sentido, el GL es un actor no incorporado a los procesos de reforma del sector. La UGEL, que sería la instancia más próxima a lo local, como ya se ha mencionado, es concebida como una instancia de desconcentración administrativa y no se tiene en agenda una reforma de la misma para que responda a las demandas de los ciudadanos relacionada a la calidad del aprendizaje que implica un mayor acercamiento a las aulas e instituciones educativas en general.

Finalmente, cabe acotar que la poca presencia institucional del GL en los procesos educativos, así como el papel fuertemente administrativo de la GRE-LL en estos primeros meses ha significado una débil supervisión al proyecto de inversión pública (PIP) de Julcán desde la región. Ello sumado a la frágil articulación de la UGEL Julcán con el Comité Técnico del PIP, como se verá más adelante, genera una suerte de percepción relacionada a una “situación de abandono por la falta de compromiso”, ya que los miembros del gobierno regional no se comunican con el equipo técnico del PIP y tampoco asisten a los talleres a los que se les invita. Como señala el coordinador:

A ver, digamos, el gobierno regional tiene toda la voluntad por cumplir y por eso es que el gobierno regional ha asignado el presupuesto. Sino que de repente por parte de la gerencia de educación faltaría un poco más de compromiso, apoyar en la gestión, ya sea a través de la supervisión porque de allí van a salir cosas pues ¿no?, ¿qué logros tienes?, ¿qué dificultades tienes? y ¿qué sugerencias das? Uno está sugiriendo que se haga así, entonces digamos de repente con más luces dirán ¿sabes qué? tú has esto, tú has esto, me dirán un conjunto de recomendaciones que yo tengo que superarlas para acentuar las cosas. Entonces digamos que falta un poco de compromiso, centrarse más en el apoyo (Coordinador del PIP, UGEL Julcán, Julcán 15/05/2012).

Es así que si bien los miembros del equipo del PIP esperan más supervisión y apoyo del gobierno regional –lo que no ha sido posible, como ha sido mencionado, por la carga administrativa de esta instancia– sumado que a nivel local (UGEL y GL) no se demanda este acompañamiento, lo que en conjunto hace que se debilite la oportunidad de generar una adecuada coordinación intergubernamental en relación a un tema en concreto.

Si bien se han dado pasos importantes en la reforma institucional de La Libertad, relacionados a la toma de decisiones de manera directa en la gestión pública regional, en el caso de educación se requiere de cambios más audaces en su estructura y funcionamiento, que involucren la intervención del sector en su conjunto, para que no sea solo un cambio de nombre (de “*dirección regional de educación*” a “*gerencia regional de educación*”) sino para que realmente se cuestione y se tomen acciones en relación al rol que deben cumplir las instancias más próximas a la escuela, para que de esta manera los estudiantes y sus aprendizajes sean el centro de atención y la prioridad en la intervención. En ese sentido la falta de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del sector será un importante insumo para empezar a movilizar estos temas en las regiones.

2.2 Gobierno local

En el marco de la descentralización del Estado peruano, y por ende de la descentralización de la gestión educativa, cobran relevancia investigaciones como éstas que ayudan a conocer en qué situación se encuentran los gobiernos locales, en tanto son los llamados a asumir la gestión de la educación a nivel distrital cuando el proceso de transferencia de funciones sea completado. A pesar de reconocerse el rol fundamental de este nivel de gobierno, varios estudios han demostrado la gran heterogeneidad y fragilidad institucional que presentan estas instancias (Muñoz, 2011; Valdivia y Arregui, 2009; Valdivia, Arregui y Acosta, 2008; Muñoz, Cuenca y Andrade 2007; Torero y Valdivia 2002). Julcán no es ajeno a este tipo de análisis dado que en un periodo de seis años el distrito ha contado con un total de cuatro alcaldes.

En el año 2008 se produjo el primer proceso de revocatoria del alcalde electo en comicios regulares del 2006, la alcaldesa electa tras el proceso de revocatoria asumió el cargo a fines del 2008. Dicha alcaldesa mostró gran apertura y apoyo al proyecto de inversión durante la fase de elaboración, en la cual Promeb aún se encontraba involucrado. En enero de 2010 un nuevo alcalde asume el liderazgo del municipio luego de los comicios regulares, sin embargo, fue revocado un año después (2011) y reemplazado por el actual alcalde del Partido Aprista Peruano. Este constante cambio de alcaldes ha imposibilitado la continuidad de las políticas, principalmente las sociales, por lo que muchos programas y proyectos no han tenido una proyección a largo plazo y en el caso de los que están en marcha (como el PIP del estudio) no cuentan necesariamente con la aprobación y/o respaldo de esta instancia.

En relación al PIP de Julcán, el GL no cuenta con un rol formal y definido dentro del proyecto: no es parte del órgano ejecutor ni del consejo directivo del mismo. No obstante, debido a ser uno de los proyectos sociales de mayor envergadura de la zona, se esperarí mayor involucramiento del GL para poder facilitar los procesos con la población y así darle sostenibilidad al proyecto cuando éste culmine. Si bien el discurso desde el GL es de reconocimiento de la importancia del proyecto para el distrito, el GL de Julcán concibe su rol como secundario, es decir, de soporte en cuestiones específicas. El teniente alcalde señala que la municipalidad básicamente se encarga de brindar apoyo para los talleres que se organizan en el marco del PIP (local, materiales, difusión):

Mayormente lo que son a veces apoyos pues con el auditorio, locales de capacitación que se les brinda. Y un poco pues de repente alguna necesidad que tenga la institución educativa pues ahí está el municipio para brindar un apoyo muy excepcional, para ayudar a mejorar o para ayudar a hacer la implementación que lo necesita la institución (Teniente alcalde. Julcán 22/05/2012).

Este rol que asume el GL es reforzado por los miembros del PIP/UGEL, ya que conciben al municipio como una instancia de apoyo logístico:

El gobierno local no está tan comprometido. El año pasado sí vinimos conversando cosas para que nos apoyen, incluso quedamos en hacerles una presentación, con el alcalde, con regidores, pero no se llevó a cabo. Quisimos firmar un convenio marco para el apoyo con materiales todo eso, tampoco se concretó. Esperemos este año se concrete, entonces todavía faltan cosas hacer, falta compromiso mayor de todos los sectores. (Coordinador PIP. Julcán 15/05/2012)

A esto se suma la poca participación de los miembros del municipio en las actividades que se realizan en el marco del PIP. Como señalan en el equipo del PIP, los representantes del municipio son invitados a todos los talleres para que puedan aportar y hacer seguimiento de cómo se viene llevando a cabo, sin embargo a la fecha no se ha contado con un representante de la municipalidad en estas reuniones.

Es importante agregar que si bien la municipalidad no tiene un rol específico en el PIP, sus intervenciones en el tema educativo se han dado a través de concesiones en algunas escuelas para otorgar un docente de soporte. Es así que la municipalidad de Julcán viene contratando a docentes de apoyo para las escuelas del distrito por un monto de seiscientos nuevos soles mensuales (S/. 600). Esto, según comentó una de las directoras de las instituciones educativas visitadas, se debe a una promesa que hizo el alcalde en época de campaña. Sin embargo, es preciso anotar que estos docentes, contratados por la municipalidad, no fueron contratados por la UGEL debido a que no alcanzaron el puntaje necesario para ejercer la docencia en la zona. Al parecer la UGEL se encuentra al tanto de este tema.

Desde los inicios del PIP se buscó articular al GR-LL, la UGEL y el GL mediante espacios de diálogo y concertación promovidos por el Promeb. Es así que, si bien el GL fue uno de los actores involucrados en el momento de la formulación del proyecto, mostrando buena disposición y voluntad política de apoyarlo (2008), durante la implementación del mismo (2012) su participación se ha restringido a temas logísticos, evidenciándose que la educación no es una apuesta de la agenda política local.

2.3 Unidad de gestión educativa local (UGEL)

La unidad ejecutora del Proyecto de Inversión Pública es la UGEL de Julcán, instancia que más involucrada se ha visto desde la formulación del proyecto. En la etapa de elaboración del proyecto, se capacitó al entonces director de la UGEL, a través del diplomado sobre proyectos de inversión pública organizado por Promeb. Este diplomado estaba dirigido a funcionarios públicos y directores de instituciones educativas y tuvo una duración de seis meses. La participación del entonces

director en este diplomado, permitió que la UGEL de Julcán se involucrara y participara de forma activa en la formulación del PIP. Durante la entrevista que se realizó al ex director la UGEL, éste acotó:

Yo parto de la experiencia del Promeb y pienso que es muy importante, porque nos traen nuevas técnicas, nuevas metodologías que van a mejorar las instituciones educativas, sino que el problema es que ojalá todas las instituciones hagan lo que hizo el Promeb. (...) El Promeb en Julcán se fue, pero dejó un proyecto de inversión pública por tres años más (Ex Director UGEL Julcán 28/05/2012).

Dicho director dejó el cargo en el año 2011 debido a que fue traslado para ejercer la labor directiva en una institución educativa de otra jurisdicción, siendo reemplazado en el cargo por el actual director de la UGEL, quien no formó parte del diplomado y tiene poco conocimiento del PIP de Julcán. En ese sentido, se evidenció que gran parte del compromiso que demostró la UGEL con la propuesta del proyecto se debió a la voluntad personal que tenía el director más que una apuesta institucional.

Con el inicio del proyecto, se conforma el equipo PIP en el año 2011. Los miembros del equipo, como se ha señalado anteriormente, son contratados por la UGEL y muchos de ellos, antes de ser parte de este equipo, trabajaban como especialistas de la UGEL Julcán. El equipo del PIP no se encuentra físicamente dentro de la UGEL sino que está instalado en una casa de la UGEL. Este lugar de trabajo cuenta con dos oficinas, una para los seis acompañantes pedagógicos y otra para los coordinadores.

A pesar de pertenecer a una misma instancia, los entrevistados señalaron que la UGEL y el equipo funcionan como entidades aisladas. En primer lugar, los miembros del PIP señalan que en teoría la UGEL es la encargada de darles el dinero y acompañarlos en sus actividades, sin embargo, en la práctica la UGEL solo se encarga de financiarlos, es decir, tiene un rol administrativo en el proyecto, siendo la que se encarga de otorgar los materiales y pagar los sueldos del equipo. Como indica el coordinador pedagógico del PIP: “O sea nosotros no manejamos dinero para nada. Nosotros netamente hacemos el trabajo técnico pedagógico, y de gestión. Cuestión de pagos, eso lo ve la UGEL” (Coordinador Pedagógico. Julcán 22/05/2012).

En la misma línea, el coordinador del proyecto señala que existe una buena coordinación, pero que han existido obstáculos logísticos como por ejemplo no contar con un transporte adecuado para que los acompañantes se movilicen. Estos obstáculos, según lo señalado por el coordinador, se debe a que la UGEL no se encuentra muy comprometida: “el compromiso mayor de la unidad ejecutora, por ejemplo en este caso que es la unidad ejecutora, ¿Quién es la unidad ejecutora? La UGEL Julcán, entonces mayor compromiso, digamos, hacer suyo el proyecto y estar más comprometido a hacerlo” (Coordinador PIP. Julcán 15/05/2012).

Cabe acotar que desde la UGEL existe un discurso de integración con el proyecto, como señala el Director: “el trabajo que realizamos, ellos ahí tienen su oficina, a fin de que ellos revisen su trabajo, pero siempre la coordinación es con mi persona, todas las cosas con el de administración, estamos trabajando así, no estamos separados, estamos unidos” (Director UGEL Julcán. Julcán 16/05/2012). Es así que los miembros de la UGEL señalan su satisfacción con el proyecto, sin embargo, dentro del proceso de ejecución se perciben así mismos como administradores.

Esto, como se verá a continuación, ha tenido efectos en la percepción que tienen los directores y docentes de las instituciones educativas del distrito, ya que no conciben al equipo PIP y la UGEL como un equipo integrado sino como dos instancias que trabajan de manera independiente.

2.4 Institución educativa

La implementación del proyecto en las escuelas ha conllevado una serie de dificultades y beneficios en relación a la forma como éste es entendido por los directores y docentes y la disposición que tienen para adoptarlo.

Los directores de escuelas⁵ se encuentran satisfechos con el trabajo que realizó Promeb (2009-2011) durante los dos años que estuvo en Julcán y por ello, les parece importante que el PIP haya adoptado elementos del mismo. Este antecedente ha permitido que exista apertura de algunas instituciones educativas (II.EE.) por la implementación del PIP, ya que valoran la labor del acompañante como una figura de soporte en el aula. Asimismo, como señala la directora y docente de una de las escuelas referentes: “Ahora más que estamos trabajando con el PIP, Proyecto de Inversión Pública (...) tenemos un acompañante pedagógico, talleres, capacitaciones que nos ayudan a mejorar la educación y el cambio en la educación de los niños” (Directora IE Julcán 17/05/2012). En ese sentido, se percibe un esfuerzo por mejorar el sistema educativo del distrito y se valora que uno de los ejes sea el docente.

No obstante, algunas II.EE. también han manifestado su preocupación por el método pedagógico que propone el proyecto debido a que se pretende romper con el modelo tradicional de enseñanza “pasando del conductismo al constructivismo”. Dicho método supone un mayor trabajo en el aula de parte de los docentes y directores, ya que se espera que estos realicen ciertas actividades pedagógicas como la llamada “ruta del día”⁶ o la organización y decoración del aula⁷. Al respecto el especialista de primaria de la UGEL señaló que: “Hay unos docentes en verdad reacios, reacios a aceptarlo... pero he podido detectar eso más por hábitos ¿no? ya de docentes, cuestión de persona” (Especialista de Primaria de la UGEL 24/05/2012). A ello se suma que los docentes entrevistados perciben el método pedagógico aplicado desde el PIP como un experimento, ya que para ellos es un “nuevo método”. El coordinador del PIP indicó que muchos directores decían: “es que vienen a hacer experimentos con nosotros...” (Coordinador del PIP. Julcán 15/05/2012).

Los docentes desconocen que el PIP es un proyecto impulsado y desarrollado desde el gobierno regional, por ejemplo una directora señaló: “Es lo que no sé... ¿cómo? ¿Es una ONG creo el PIP, no?” (Directora IE. Julcán, 23/05/2012). En las escuelas se percibe el PIP como un proyecto opcional y aislado de la gestión regional, siendo que las medidas que se sugieren para su implementación no son en todos los casos de las más acertadas:

- 5 De las tres escuelas que desde el 2009 participan del programa de acompañamiento pedagógico que llevó a cabo Promeb en el distrito.
- 6 Actividad que consiste en señalar qué actividades se realizarán en el día y los objetivos que se persiguen, lo que requiere una organización previa, así como un cumplimiento de las actividades previstas, de acuerdo a la versión de los directores y docentes entrevistados.
- 7 Actividad que busca que el espacio del aula se organice por sectores tales como la biblioteca de aula, el espacio lector, el área de ciencias, etc. En estos espacios se trata de visibilizar los trabajos de los alumnos.

Te comento. En marzo, me trajeron una resolución. Me dijeron: “profesor, la única forma de que se integren todos es que usted saque una resolución diciendo de que todas las instituciones de Julcán están obligadas a pertenecer al PIP y con esa resolución el que no ingresa, sanción”. Entonces le digo: “oye un momentito”, le digo: “cuál es tu misión. Tu misión no es que yo venga aquí y te saque la resolución y todo así y te diga no pues es la regional, la gerencia es la que me ha mandado aquí con esta resolución y tienen que acatar”. Pero ese no es el enfoque del proyecto. El enfoque del proyecto es que tú estés ya en el campo de acción y me generes las estrategias, ponte a pensar, analiza, crea busca y enamora a la gente para que se incluya en el proyecto. Sino ¿qué de significativo tiene? (Director de Gestión Pedagógica, GRE-LL. Trujillo 29/05/2012).

Asimismo, como se señaló en el apartado previo, los miembros activos de la UGEL asumen un rol netamente administrativo y se encuentran al margen de lo que hacen los del equipo PIP. De esta forma, el equipo del PIP aparece ante la escuela como un equipo paralelo e independiente de la UGEL, lo que deslegitima, hasta cierto punto, el trabajo que el equipo PIP viene realizando en las escuelas.

Por otro lado, según los actores entrevistados, y como se ha señalado previamente, el magisterio de Julcán estuvo en desacuerdo con que se continúe con acompañantes capacitados en proyectos anteriores, una vez instaurado el PIP. La disconformidad que mostró el magisterio y la normativa vigente llevó a que la UGEL convoque a concurso para seleccionar a los acompañantes pedagógicos del PIP. Al respecto, el coordinador del PIP señaló:

Se encontró bastante resistencia desde el mismo Magisterio en Julcán, donde decían por qué los mismos acompañantes... aun cuando el proyecto indica que el proceso de acompañamiento no debe cambiar, deben permanecer los mismos (Coordinador Pedagógico PIP. Julcán 22/05/2012).

Por último, existe un problema en relación al número de acompañantes que se ha previsto en el proyecto y el número de escuelas que existen en el distrito, ya que el número de acompañantes no se da abasto para atender bien a todas las escuelas, especialmente en el nivel de Inicial. El proyecto, en el tema de atención a la infancia contempla crear jardines para atender infancia, sin embargo, sólo existe un acompañante previsto para atención a infancia. Como señala el coordinador pedagógico del PIP:

Sí, es que creció, inicial creció, o sea estaban consideradas 10 instituciones, pero de las 10 instituciones los Pronoei, que anteriormente funcionaban con ese nombre, hoy en día (...) se han creado como jardines de infancia. Entonces hoy tenemos un total de 27 instituciones, y tenemos un solo acompañante. Ese es el problema que tenemos. Un solo acompañante no puede abarcar a las 27 instituciones más 10 Pronoei que hay, estamos hablando de 36 (Coordinador pedagógico PIP. Julcán 22/05/2012).

En ese sentido, como se ha señalado durante las entrevistas, el número de acompañantes que contempla el PIP no es suficiente para llevar a cabo todos los objetivos en todas las instituciones educativas que tienen a cargo, debido a que no sólo verifica el trabajo en el aula, sino que es también promotor de la Red Educativa y del desarrollo de los Conei (cuarto componente del PIP).

2.5 Redes educativas institucionales y los Conei

Como se ha señalado anteriormente, tanto las redes educativas como los Consejos Educativos Institucionales (Conei) deben ser fortalecidos mediante el PIP. En la Ley General de Educación (LGE), se define a las Redes Educativas Institucionales como: “Instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca que tienen la finalidad de: a) Elevar la calidad profesional de los docentes y propiciar la formación de comunidades académicas, b) optimizar los recursos humanos y compartir equipos, infraestructura y material educativo, y por último c) coordinar intersectorialmente para mejorar la calidad de los servicios educativos en el ámbito local”.

Según lo señalado en las entrevistas, previamente a la implementación del PIP, ya se habían conformado estas redes de acuerdo a la cercanía que había entre las escuelas. Su funcionamiento, según los miembros de la UGEL y del PIP, era bastante inconsistente y no cumplía con los objetivos previstos, por este motivo, con la implementación del proyecto se inició la reestructuración de estas redes, siendo redistribuidas las II.EE. Dicha redistribución se dio a inicios del presente año, no obstante, como señalaron algunos directores y miembros del PIP, esta reestructuración ha generado resistencia por parte de algunos directores ya que implicó un mayor trabajo por parte de ellos.

Los Conei, por su parte, se crean para colaborar “con la gestión eficaz, transparente, ética y democrática que promueve el respeto de los principios de equidad, inclusión e interculturalidad” (Ministerio de Educación 2005:143). Son una instancia que funciona intraescolarmente, constituida por el director, representantes de los padres de familia, representante de los docentes, representante de los estudiantes y de los ex alumnos de las escuelas. Sobre el trabajo que se viene realizando en los Conei se han encontrado posturas contrarias; desde las instituciones educativas se señala que estos funcionan correctamente: están conformados y coordinan constantemente; no obstante, desde lo señalado por los miembros del PIP estas instancias sólo se encuentran conformadas formalmente, pero en la práctica no funcionan, por ello uno de los retos del acompañante es impulsar el proceso de consolidación y fortalecimiento de estas instancias.



Reflexiones finales

- La coordinación intergubernamental es un mecanismo que se implementa a raíz de la descentralización y que favorece la construcción de una articulación horizontal y vertical entre los distintos niveles e instancias gubernamentales para el mejor desarrollo de sus políticas, planes, actividades y proyectos de interés para sus poblaciones. En La Libertad se han llegado a generar espacios de coordinación intergubernamental, pero estos han sido principalmente horizontales, entre el mismo gobierno regional y sus instancias (GRE y UGEL). El gobierno local pese a ser reconocido como un actor válido en el desarrollo de los proyectos educativos no participa de manera institucionalizada al no contarse en La Libertad con espacios de articulación creados con ese fin.
- Asimismo la importancia de la educación reconocida en la agenda regional sigue siendo un tema liderado principalmente por la GRE. Los actores locales no logran apropiarse del tema educativo como un elemento para su desarrollo territorial, esto se debe en parte, a que el sector percibe a los gobiernos locales como instancias muy politizadas que responden más a intereses electorales de corto plazo que a intervenciones que demanden apuestas a mediano y largo plazo. A esto se suma, que la educación se percibe como un asunto principalmente pedagógico que implica cuestiones administrativas, por lo que no se prioriza la participación de otros actores.
- La reforma institucional que se viene desarrollando en La Libertad es un paso significativo para desarrollar la gobernanza en el departamento, en la medida en que se generan mecanismos que permiten promover y gestionar de una manera más articulada y eficiente las políticas regionales (por ejemplo: la creación de Cerplan, el cambio de Direcciones a Gerencias, mecanismos de coordinación intergubernamental). Sin embargo, sería necesario identificar y establecer los marcos normativos, conceptuales y técnicos bajo los cuales se desarrollan estas reformas, como es el caso de los conceptos de gobernanza y territorialidad, y las experiencias asociadas a las mismas, como un referente que sirva de insumo para enmarcar las apuestas institucionales y establecer una reflexión conjunta, entre los distintos actores e instancias.
- Es importante señalar que si bien la DRE ha pasado por una serie de reformas (siendo la más importante el cambio de dirección a gerencia) y ello ha conllevado a mejorar sus mecanismos de coordinación con las UGEL, no se tiene aún en la agenda regional el tipo de reestructuración que estas instituciones requieren para responder a las demandas de desarrollo territorial e implementación de políticas priorizadas a nivel regional y local.

La UGEL sigue siendo percibida como una instancia para desconcentrar funciones administrativas del nivel regional, lo que continúa dificultando el trabajo pedagógico de los

especialistas en las escuelas, así como la incorporación de innovaciones educativas en curso (proyectos de cooperación internacional, proyectos de inversión, etc.), el seguimiento y monitoreo del trabajo en el aula y los aprendizajes.

Esta discusión –que plantea la necesidad de una reforma institucional que incorpore a la UGEL y otras instancias a nivel local– si bien responde en parte a la ausencia de definición de roles y funciones del sector que se plantea en la LOF (en curso), debe iniciarse en el departamento en el corto plazo, por parte del propio gobierno regional con el involucramiento de las diversas instancias de participación así como de los gobiernos locales.

- Como se ha señalado, desde la noción de gobernanza y en el marco de la descentralización, los gobiernos locales tienen un papel fundamental en el planteamiento y ejecución de sus políticas en su territorio. A nivel regional se reconoce al gobierno local como un actor válido, en materia de educación, principalmente a nivel logístico y por iniciativas aisladas de determinados alcaldes durante su periodo de gobierno. En ese sentido, la participación de los alcaldes podría deberse a la obtención de réditos políticos a corto plazo, y en La Libertad, con las características políticas que se han indicado anteriormente, los actores regionales lo perciben como un factor de riesgo para la sostenibilidad de las políticas educativas. Si bien ello no debiera ser un obstáculo o una dificultad, si va sumado a la debilidad institucional de este nivel y la ausencia de la LOF del sector, explicaría en parte por qué la participación del gobierno local no se ve de una manera más institucionalizada.

En el caso de Julcán esto se ve claramente, en tanto el rol del gobierno local en el tema educativo se limita a la prestación de instalaciones y materiales para la realización de talleres y reparaciones de aulas. Asimismo, se realiza contratación de docentes a pedido de las instituciones educativas del distrito, como parte del cumplimiento de promesas electorales, sin mayor coordinación con la UGEL. Además ha de sumarse la debilidad institucional de esta instancia, la cual atraviesa por continuos procesos de revocatoria que imposibilitan que el alcalde electo cumpla con su periodo de gestión.

En ese sentido, creemos que es importante tomar en cuenta estos factores para la asignación de roles y funciones a este nivel, y basarse en los diversos estudios que describen la heterogeneidad de los gobiernos locales en el país (Ver: Valdivia y Arregui 2009; Torero y Valdivia 2002).

- El Proyecto de Inversión Pública en Julcán constituye una iniciativa que fue impulsada desde el gobierno regional con el apoyo de la cooperación internacional (Promeb) y que implicó el involucramiento de distintos actores como el gobierno regional, la GRE, la UGEL y el gobierno local en sus inicios. Esto es percibido como positivo, dado que asegura una continuidad de las acciones iniciadas por la cooperación (retirada a fines del 2011) en relación a un proyecto piloto y que implica la participación de actores gubernamentales. No obstante, para la implementación de este proyecto se han identificado una serie de dificultades.

Al ser un proyecto de inversión de la UGEL, el gobierno local no se ha visto involucrado en su desarrollo, lo que ha reforzado su rol de apoyo administrativo para determinadas actividades logísticas (como por ejemplo prestación de local). Asimismo, la creación del equipo del PIP ha significado una división entre los encargados de ejecutar el proyecto (y contratados por el

mismo) y los demás miembros de la UGEL. En ese sentido, el rol de la UGEL se ha centrado básicamente en lo administrativo, el de la municipalidad a lo logístico y el de gestión del mismo proyecto se adjudica a los miembros del equipo del PIP.

Asimismo, el proyecto como propuesta del gobierno regional no se ha incorporado en la mayoría de las instituciones educativas del distrito, ya que se sigue percibiendo que es un proyecto externo. Ello sumado a que se continúa con la estrategia de participación voluntaria desde la GRE-LL y el trabajo desarticulado del equipo del PIP con la UGEL como se mencionó en el párrafo anterior.

- Para que el proyecto llegue a las instituciones educativas de una manera más coordinada es necesario reforzar las redes educativas y los Conei, en tanto son las instancias más próximas a la población y, como se señala en la Ley General de Educación, se crean como soporte para asegurar el buen desempeño de las instituciones educativas. En ese sentido, se requiere definir mecanismos de intervención para trabajar con estas instancias que si bien se encuentran formalmente conformadas, no funcionan en la práctica. Asimismo, se deben crear estrategias conjuntas, así como espacios de participación para generar sinergias que articulen el trabajo de la UGEL a través de las redes que se conforman incorporando a los Conei de las instituciones educativas.
- Finalmente, consideramos relevante discutir la pertinencia de los proyectos de inversión pública como estrategias de financiamiento a este tipo de políticas educativas, así como otras políticas sociales relacionadas principalmente a reformas. Dado que la lógica que está detrás de un proyecto de inversión no se condice necesariamente con la lógica que demanda un proyecto de intervención social: tiempo, recursos humanos, resultados esperados, continuidad de la intervención, así como articulación y coordinación a nivel intergubernamental e intersectorial.



Referencias bibliográficas

- CHIRINOS, Luis (2011). *Descentralización de la gestión educativa*. Documento de trabajo. Lima: Usaid/SUMA.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE, Usaid-Perú, Aprender, Plan Internacional, INWA.
- (2010). *Propuestas políticas de educación del Consejo Nacional de Educación. Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos. Periodo 2011-2016*. Lima: CNE.
- (2010). *Reporte Regional La Libertad. Sistema de Seguimiento e Información sobre la Implementación del PER (SSII-PER)*. En línea: <http://ssii-per.cne.gob.pe/la-libertad>
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (2010). *Consensuando una agenda educativa común para el próximo quinquenio. Propuestas de políticas priorizadas 2011-2016. Aportes desde las regiones en el marco de los encuentros macroregionales*. Documento de Trabajo. Lima: CNE, Minedu, ANGR.
- GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD (2009). *Plan de Desarrollo Regional Concertado de La Libertad 2010 – 2021*.
- GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD Y RED REGIONAL DE PROMOCIÓN DE LA INFANCIA (2011). *Plan regional de acción por la infancia 2011 – 2016*.
- GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD, GRE Y Copare (2010). *Proyecto Educativo Regional de La Libertad 2010-2021, construyendo una educación de calidad para nuestra región*.
- GOBIERNO REGIONAL DE LA LIBERTAD (2009). *Mejoramiento de los niveles de logro de aprendizajes en Comunicación, Matemática y Personal Social en los niños y niñas del II y III ciclo de educación básica regular del distrito Julcán*. Proyecto de Inversión Pública con código SNIP N° 124938.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011). *Estadística de la Calidad Educativa 2011*.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN/UNIDAD DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2011). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011 (ECE 2011)*.
- (2010). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2010 (ECE 2010)*.
- (2009). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2009 (ECE 2009)*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005). *Consejo Educativo Nacional ¡...nuestro derecho!* Lima: Minedu, Unidad de Descentralización de Centros Educativos.
- MOLINA, Raúl (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Usaid|PERU y ProDescentralización.
- MUNICIPALIDAD DE JULCÁN (2008). *Plan vial provincial participativo de Julcán -2008-2017*.
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JULCÁN (2009). *Historia de la provincia de Julcán*.
- MUÑOZ, Fanni; NAKANO, Teresa. y Eleana LLOSA (2007). *Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía: Un estudio de caso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Proyecto de investigación de la Dirección Académica de Investigación (DAI).
- MUÑOZ, Fanni (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, Fanni; CUENCA, Ricardo y Patricia ANDRADE (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.
- PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PROMEB)(2011). *Informe de Evaluación Final*. Resumen ejecutivo. Informe no publicado.
- TORERO, Máximo y Martín VALDIVIA (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: GRADE.
- Usaid|PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN (2011). *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio 2011*. Lima Proyecto Usaid|PERU ProDescentralización.
- (2010). *Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica*. Lima Proyecto Usaid|PERU ProDescentralización.
- VALDIVIA, Néstor y Patricia ARREGUI (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final*. Lima: GRADE.
- VALDIVIA, Néstor; Patricia ARREGUI y Laura ACOSTA (2008). *Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación: el caso de cinco municipalidades del Perú*. Lima: GRADE.



Este documento ha sido posible gracias al apoyo de:



PERU | SUMA



Con el apoyo financiero del gobierno de Canadá, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)


 Agence canadienne de développement international
 Canadian International Development Agency

Canada


Aprender sin miedo.
 Por la niñez.

