

Los límites de la articulación intergubernamental
en educación: el caso de un proyecto
de inversión pública en Julcán

The limits of joint intergovernmental education:
the case of a public investment project in Julcán

Sandra Carrillo L.

Pontificia Universidad Católica del Perú
carrillo.sandra@pucp.pe

Luciana Reátegui

Pontificia Universidad Católica del Perú
luciana.reategui@pucp.pe

Recibido: 1.7.2013
Revisado: 5.8.2013
Aprobado: 10.9.2013

Resumen

Este artículo presenta los resultados de un estudio que tuvo como objetivo identificar cómo se desarrolla la articulación intergubernamental a propósito de la experiencia de un proyecto de inversión pública (PIP), que buscaba mejorar los aprendizajes de educación básica del distrito de Julcán en el marco de la gestión educativa descentralizada. Se seleccionó el distrito de Julcán como caso, dado que cuenta con un PIP de tres años que fue diseñado como innovación para atender la problemática educativa del distrito articulando las instancias de gestión y niveles de gobierno. Los hallazgos de la investigación muestran que si bien se ha impulsado la articulación intergubernamental —específicamente, a nivel horizontal (dentro del mismo nivel de gobierno y sector)— existen muchas limitaciones para crear mecanismos y canales que posibiliten el desarrollo e institucionalización de esta articulación, principalmente entre el nivel local y regional. Localmente, la poca articulación que se ha observado se refiere básicamente al tema administrativo o al financiamiento. No obstante, el estudio realizado muestra algunos indicios que ayudan a definir cuáles son estas posibilidades de articulación a partir de la identificación de los nudos críticos.

Palabras clave: Descentralización educativa, gestión educacional, organización y gestión, burocracia, institucionalización

Abstract

This article presents the results of a study that aimed to identify how intergovernmental joints develop, on the basis of the experience of a public investment project (PIP) to improve learning processes in basic education in the Julcán district, in the context of decentralized education management.

The district of Julcán was selected as a case because it has a three-year PIP, an innovative initiative to meet the district's educational problems, which articulates management bodies and different levels of government. The information was gathered through semi-structured interviews aimed at local and regional actors, documentary analysis, and field observations.

The research findings show that while there has been specific intergovernmental coordination at the horizontal level (within the same level of government and sector), there are many limitations to creating mechanisms and channels that enable the development and institutionalization of this joint, primarily between the local and the regional levels. Locally, the joint basically takes place in administrative or financial topics. However, the study shows offers some insights to define the possibilities for articulation while identifying what the critical points are.

Keywords: Educational decentralization, educational management, organization and management, bureaucracy, institutionalization

Los límites de la articulación intergubernamental en educación: el caso de un proyecto de inversión pública en Julcán

Introducción

En este documento, se presentan los hallazgos de un estudio realizado en el distrito de Julcán, sobre los alcances y limitaciones de las relaciones de gobierno que se desarrollan para mejorar los aprendizajes de niños y niñas de educación básica regular a través de la implementación de un proyecto de inversión pública (PIP) en el marco de una gestión educativa descentralizada. Consideramos que estudios como este son importantes en la medida que enriquecen el debate nacional en torno a la descentralización, que constituye un proceso en curso y, que en materia de educación, supone grandes desafíos.

La descentralización es una de las reformas más importantes impulsadas por el Estado peruano en los últimos diez años. A través de este proceso se busca que los tres niveles de gobierno –nacional, regional y local– asuman la responsabilidad de responder por los intereses de los ciudadanos del país. De este modo, será posible garantizar la mejora de los servicios ofrecidos en el territorio en el marco de la gobernabilidad, entendida como la «capacidad por parte del sistema sociopolítico de gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte» (Kooiman, en Báscolo y Yavich, s.f., p. 7).

Este proceso no solo distribuye la centralidad existente del poder, sino también crea nuevas centralidades bajo una perspectiva democrática (Castañeda, 2012). En ese contexto, la articulación y concertación entre los tres niveles, para la adopción e implementación de políticas nacionales y sectoriales, es una señal de identidad de un Estado que descentraliza su gobierno, pero que no deja de ser unitario (Usaid|Perú ProDescentralización, 2011). La generación e institucionalización de espacios de articulación intergubernamental para la toma de decisiones conjuntas por parte de estos niveles de gobierno es un elemento esencial para la gestión descentralizada de las funciones estatales, puesto que supone no solo mejorar la calidad de sus resultados y generar ahorro de recursos –dada la sinergia institucional que se establece–, sino que también facilita la evaluación concertada que permite optimizar la eficacia de cada nivel de gobierno en su participación (Castañeda, 2012).

Entre las funciones del Estado que son ejercidas a través de los distintos niveles de gobierno, están las de satisfacer las necesidades públicas de los

ciudadanos y promover el desarrollo sostenible de los territorios. Sin embargo, estas necesidades son muchas y los recursos que dispone el Estado para satisfacerlas son relativamente menores a los requeridos. Por ello, para cumplir con dichas funciones, las entidades **públicas planifican, priorizan y ejecutan** una serie de acciones a través de los proyectos de inversión pública (PIP) que tienen por objeto crear, ampliar, modernizar o recuperar la capacidad de producción de bienes o servicios por parte del Estado (Ministerio de Economía y Finanzas, Usaid|Perú ProDescentralización y Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, s.f.).

En el marco de la descentralización, se busca que los PIP se encuentren alineados con las políticas gubernamentales, es decir, que sus objetivos y acciones se ubiquen dentro de un contexto estratégico mayor. En el caso del sector educación, estas políticas se encuentran definidas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y en los proyectos educativos regionales (PER) y locales (PEL) respectivos. En este sentido, los PIP han sido una herramienta importante para financiar iniciativas de innovación educativa en las regiones. En algunas experiencias –como en la analizada–, se han constituido en una oportunidad para propiciar la articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno y diversas instancias, con el objetivo de contribuir a la gestión descentralizada de la educación.

La investigación que aquí se presenta tiene como objetivo identificar cómo se desarrolla la articulación intergubernamental, a propósito de la experiencia de un PIP. De este modo, se apunta a mejorar los aprendizajes de educación básica de un distrito, en el marco de la gestión educativa descentralizada. En ese sentido, se trata de una investigación exploratoria que se enmarca en una perspectiva cualitativa, bajo la aproximación de un estudio de caso.

Se seleccionó el distrito de Julcán como caso, debido a que cuenta con un PIP en implementación, articulado al PER y orientado a mejorar los niveles de logro de aprendizaje de los estudiantes de segundo y tercer ciclo de primaria. La información fue recogida por medio de entrevistas semiestructuradas (diecinueve individuales y una grupal), dirigidas a actores locales y regionales, análisis documental y observaciones de campo.

El artículo se organiza en cuatro secciones. La primera propone la aproximación conceptual utilizada para analizar la problemática planteada. La siguiente describe el contexto regional y local, así como el PIP del estudio. En la tercera sección, se presentan y analizan los resultados de la investigación en cuanto a las relaciones de gobierno y su articulación. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

Aproximación conceptual

De acuerdo con la Constitución Política (en adelante CCP), el Perú ejerce un esquema de Estado bajo una forma unitaria y descentralizada (Art. 43 CCP), a través de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, estos dos últimos dotados de autonomía administrativa, económica y política. Los niveles de gobierno representan al Estado para las diversas jurisdicciones territoriales que se reconocen. Así, en el nivel local del gobierno, se ubican las provincias, los distritos y los centros poblados; y, en el nivel regional, las regiones y los departamentos (Art.189 CCP).

Según la Ley General de Educación (en adelante LGE), la estructura organizativa vertical del sector se revierte y se ubica a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema (Art.66 LGE). En un segundo plano, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) son las instancias descentralizadas del Gobierno regional, con autonomía en el ámbito de su competencia y con delimitación provincial. En el siguiente nivel, están las Direcciones Regionales de Educación (DRE), que son los órganos especializados de los gobiernos regionales (Art.76 LGE) responsables del servicio educativo en el ámbito respectivo. Finalmente, el Ministerio de Educación es el órgano de Gobierno nacional encargado de definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte en coherencia con la política de Estado (Art.79 LGE) (Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007).

Estos aspectos, referidos a un Estado unitario y descentralizado, tienen una fuerte vinculación con la gestión descentralizada, principalmente para que lo administrativo se fundamente en un ejercicio adecuado de las competencias (exclusivas, compartidas y delegadas), de acuerdo con lo estipulado en La Ley de Base de la Descentralización (en adelante LBD) según cada nivel de gobierno (Art.13 LBD). Asimismo, como la unidad de acción y decisión del Estado está constituida por un conjunto de órganos directivos –mediante los cuales se formulan, expresan y realizan las políticas territoriales y sectoriales que conducen la orientación del Estado en sus tres niveles–, es necesario un ordenamiento territorial que impulse el desarrollo integral, armónico y sostenible del país (Castañeda, 2012).

En los procesos de descentralización de la región, Jolly (2009), a propósito del caso colombiano, plantea que existen dos tendencias o maneras de gobernar distintas: el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios. El *gobierno del territorio* se refiere a la primacía del Estado sobre un territorio único, en el que prima la lógica de un modelo centralizado con normas aplicadas de forma vertical y sectorial. La *gobernancia de territorios* implica un modelo descentralizado, dado el reconocimiento de la heterogeneidad de

distintos territorios que deben funcionar conjuntamente mediante políticas públicas con una lógica horizontal y territorial.

El ordenamiento territorial —entendido como «la **proyección en el espacio** de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad, que determina el modelo territorial adecuado para el estilo de desarrollo del ámbito» (Castañeda, 2012, p. 17)— ayuda a entender lo importante que resulta para la descentralización pasar de un enfoque sectorial a uno territorial de servicio, orientado al ciudadano. Es decir, implica pensar, primero, en el territorio que se tiene y en cómo se impulsa su desarrollo (política nacional, regional y local); y, luego, analizar cómo se genera la sinergia sectorial para un desenvolvimiento con articulación horizontal y/o vertical (políticas sectoriales adecuadas a la realidad y diversidad territorial). Ello conlleva a generar las interdependencias intergubernamentales que permiten que las metas locales contribuyan a las regionales y estas, a su vez, a las nacionales. Esto último genera información territorial para que la toma de decisiones sobre el mejoramiento de las políticas nacionales se traduzca en políticas regionales adecuadas a su realidad y sirva de parámetro para políticas locales de acuerdo con los intereses de la diversidad y heterogeneidad existente en este nivel de gobierno (Castañeda, 2012).

Por consiguiente, el desafío de la gestión descentralizada para la gobernabilidad de un Estado unitario está en lograr la articulación gubernamental a nivel horizontal y vertical. Estas relaciones están circunscritas en el marco normativo cuando se indica que se pueden establecer relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre el gobierno nacional, regional y local (Título VIII LBD) y que las entidades del Poder Ejecutivo coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los gobiernos regionales y locales en el marco de la ley y de la CCP (Art. V Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Asimismo, la propuesta del proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, puesta a consideración del Congreso, contempla: «garantizar la articulación y coordinación intergubernamental e intersectorial de la educación, y hacer seguimientos de los acuerdos adoptados» (Muñoz, 2012)., lo que avala la gestión descentralizada, la rectoría ministerial, la distribución de funciones y la articulación intergubernamental en el sector (Muñoz, 2012)..

La noción de la articulación intergubernamental¹ tiene un carácter político y es un elemento clave para el desarrollo del proceso de descentralización, pues permite a los niveles de gobierno identificar y definir las metas

1 La coordinación intergubernamental, a diferencia de la articulación, se refiere a los mecanismos e instrumentos que permiten establecer estrategias y acciones sectoriales (Usaid|Perú ProDescentralización, 2010).

y objetivos compartidos (Usaid | Perú ProDescentralización, 2013). En el modelo peruano, esta se establece por «la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias (en y de los diversos niveles de gobierno) que gestionan las políticas públicas; buscando un fin común en el marco del papel del Estado» (Castañeda, 2012, p. 59). En esa lógica, la articulación intergubernamental puede dividirse en aquella que se genera entre las instancias representativas del Estado y las que dichas instancias del Estado hacen con la sociedad.

Las relaciones de gobierno se basan en procesos de construcción de articulación horizontal y vertical, que se establecen mediante aspectos formales y no formales, y que buscan el logro de un fin común para su institucionalidad o el mejor desarrollo de sus políticas, planes, programas, actividades y proyectos de interés de sus poblaciones. Según Castañeda (2012), la articulación se da a través de la *coordinación* (generar acuerdos intergubernamentales), *colaboración* o apoyo mutuo (cuando se trabaja a nivel de uno de los entes colaboradores) y *cooperación* (respeto de las respectivas competencias de los tres niveles de gobierno a partir de modelos flexibles y adecuados de convergencia).

Asimismo, la *articulación horizontal* es la que se genera entre instancias que forman parte de un mismo nivel de gobierno y son de cuatro tipos: la interinstitucional², la intersectorial³, la multisectorial⁴ y la transectorial⁵. Esta articulación es de utilidad para afinar el motor institucional de cada nivel de gobierno, que luego se expande al campo de la articulación vertical para sumarse a otros niveles en la conjunción de esfuerzos para el cumplimiento de la gestión descentralizada (Castañeda, 2012). La *articulación vertical*, por su parte, es vital para un ejercicio compartido en la gobernanza de un Estado unitario en el cual resulta pertinente engranar las políticas nacionales y sectoriales con las políticas regionales y, a su vez, servir de referencias a las políticas locales. Es de tres tipos: intergubernamental⁶, cadenas institucionales

2 *Interinstitucional* se refiere a entidades gubernamentales de un mismo nivel de gobierno, con responsabilidades y competencias de áreas relacionadas, que coordinan el logro de objetivos institucionales y sectoriales.

3 *Intersectorial* atañe las entidades de un mismo nivel con responsabilidades en materias diversas que coordinan y colaboran para el logro de metas.

4 *Multisectorial* se da cuando se involucra el sector público, sector privado y sociedad civil para lograr una máxima legitimidad con respecto a los actores beneficiados.

5 *Transectorial* es la expresión sectorial de la transversalidad en el quehacer del sector público.

6 *Relaciones intergubernamentales: GN-GR-GL/ GR-GL*, se dan en dos niveles de desarrollo: uno definido por convenios de cooperación y colaboración; y, otro establecido por espacios de coordinación y políticos.

en el ciclo de producción⁷ y gestión conjunta interterritorial⁸. La articulación vertical puede constituirse como una forma de buscar posibles economías de escala y mayores eficiencias en la entrega de un servicio en un territorio compartido, por dos o más gobiernos locales o regionales. A partir de ello, se promueve que desde la realidad pueda sostenerse una integración para el buen desempeño del Estado, que priorice al ciudadano (Castañeda 2012).

Vemos así que la descentralización ha establecido un nuevo tipo de relación entre las instancias de gobierno. Por este motivo, analizar la forma como coordinan estos actores políticos frente a proyectos impulsados desde una gestión descentralizada permite conocer de qué manera se ponen en práctica estas nuevas lógicas.

El caso del PIP de Julcán

A continuación, para efectos del análisis del caso, se describe el contexto regional y local en el que se desarrolla la experiencia de la articulación intergubernamental, así como el proyecto de inversión pública.

Contexto departamental

La Libertad es un caso emblemático a nivel político, dado que es uno de los pocos departamentos a nivel nacional que cuenta con un presidente regional de carrera política y amplia experiencia en gestión pública⁹. Esta continuidad política ha permitido desarrollar procesos de gestión descentralizada en el departamento por medio de importantes reformas institucionales. Una de ellas está relacionada con la arquitectura organizacional, bajo un enfoque sectorial¹⁰.

Mediante la Ordenanza N° 023-2008-GR LL/CR, las direcciones regionales del Gobierno regional de La Libertad (en adelante GR-LL) se convierten en gerencias regionales. Estas nuevas gerencias regionales sectoriales –conforme con el Reglamento de Organización y Funciones– deben regir su organiza-

7 *Cadenas institucionales en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos descentralizados* son entendimientos interinstitucionales de la misma materia competencial para el desarrollo de los servicios públicos.

8 *Articulación sobre gestión conjunta interterritorial a nivel regional o local*, son instancias de un mismo nivel de gobierno subnacional que realizan acciones en jurisdicciones más amplias.

9 José Murguía, actual Presidente Regional de La Libertad, ha sido miembro activo del Partido Aprista Peruano (APRA) desde su juventud, alcalde de Trujillo desde 1992, y reelecto por varios periodos consecutivos hasta 2006, periodo en el que postuló y ganó la Presidencia.

10 Otros gobiernos regionales han asumido reformas que apuestan por la multisectorialidad.

ción y funcionamiento según lo dispuesto en sus respectivos documentos de gestión y actualizarlos de acuerdo con la nueva estructura orgánica del GR-LL (Molina, 2010). En el caso de educación, se conforma la Gerencia Regional de Educación (en adelante GRE-LL), cuya responsabilidad es

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 (Gerencia de la Educación La Libertad, 2010).

Los procesos de articulación en educación se inician en el año 2003, a través de la convocatoria hecha por el GR-LL a distintos actores de la sociedad civil con el fin de crear el Consejo Participativo Regional de Educación de La Libertad (Copare-LL). No obstante, es recién en abril de 2006 que el GR-LL formaliza su conformación, organización y funcionamiento (Ordenanza 007-2006-CR/RLL). El Copare-LL desplegó, en 2008, una estrategia concertada y participativa entre la sociedad civil y el GR-LL para desarrollar una última versión del Proyecto Educativo Regional 2010-2021 (PER-LL), debido al tiempo prolongado y las múltiples dificultades que supuso su elaboración. Esto se llevó a cabo con la ayuda de la Sociedad Nacional de Industrias y la asesoría técnica del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb)¹¹.

Un aspecto relevante, en el marco de las acciones de reforma en educación desarrolladas por el GR-LL, fue el diseño del PIP de Julcán, el cual se enmarca en las políticas del PER-LL. Este se hizo con funcionarios de la GRE-LL y del GR-LL, y contó con la asistencia técnica del Promeb. La Unidad de Gestión Educativa Local de Julcán (en adelante UGEL) se establecería como la unidad ejecutora del proyecto y este contaría con el respaldo político del Gobierno local para su ejecución.

Contexto distrital

El distrito de Julcán forma parte de la provincia del mismo nombre y tiene una población de 13.012 habitantes. Según el Programa de las Naciones Unidas

11 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 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 se desarrolló entre los años 2009 y 2011, y logró ubicarse como uno de los actores principales que impulsó la elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER-LL).

para el Desarrollo (2010) Julcán es un distrito con altos índices de pobreza y pobreza extrema (S/. 159,3 de ingreso familiar per cápita, 41,8% menos al del departamento), a lo cual se suma indicadores sociales desfavorables (0,5434 de Índice de Desarrollo Humano, 0,0776 menor que el del departamento).

Políticamente, es un distrito con poca institucionalidad. Los dos últimos gobiernos locales elegidos han sido llevados a procesos de revocatoria, lo cual ha generado inestabilidad y debilidad institucional en este nivel de gobierno.

Con relación a su situación educativa, en 2011, el distrito contó con 3.483 estudiantes matriculados en Educación Básica Regular (EBR) y 267 docentes de EBR, así como con un total de 51 locales escolares (3 de inicial, 27 de primaria, 8 de inicial-primaria y 9 de primaria-secundaria) (Ministerio de Educación, 2011). Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del Ministerio de Educación (2009, 2010 y 2011) indican una disminución progresiva de los niveles de logro de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de segundo grado de primaria del distrito en las áreas de Comprensión Lectora y Lógica Matemática, durante el periodo 2009-2011. En el primer caso, para el 2009, el porcentaje de niños que «logran aprender lo esperado al finalizar el grado» (Nivel 2) es de 12,5% y disminuye en 5 puntos porcentuales en el 2011 (7,6%); mientras que en el nivel por debajo de 1 («no logran aprender lo esperado al finalizar el grado») aumenta en 10 puntos porcentuales en este periodo (de 36,1% a 46,3%). En Lógica Matemática, la tendencia es bastante parecida, pues para 2009 el 14,5% de estudiantes «logran aprender lo esperado al finalizar el grado» (Nivel 2); para el año 2011, este porcentaje desciende a 9,3%. Por su parte, el nivel por debajo de 1 aumenta en 17 puntos porcentuales entre estos años (de 50,6% a 67,1%).

El proyecto de inversión pública de Julcán

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, un proyecto de inversión pública (PIP) es

toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto y sean independientes de los de otros proyectos (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.).

En el caso de Julcán, el PIP *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* fue

aprobado en el 2009 (código SNIP N° 124938) con el objetivo de fortalecer las capacidades de la comunidad escolar correspondiente a 50 instituciones educativas. La unidad encargada de formular el PIP de Julcán fue la Subgerencia de Estudios y Proyectos del GR-LL, 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 Promeb. El valor total del PIP de Julcán es de S/. 4.945.020 y la población beneficiada corresponde a 8799 entre alumnos de II y III ciclo de EBR del distrito, docentes, madres y padres de familia, y comunidad en general (Gobierno Regional de La Libertad, 2009).

El proyecto tiene cuatro componentes: i) Servicios de atención a la infancia, ii) Capacidades pedagógicas de los docentes fortalecidos, iii) Adecuada disponibilidad de recursos físicos y iv) Eficiente capacidad de gestión participativa de las instituciones educativas (Gobierno Regional de La Libertad, 2009). Estos componentes formaron parte de las estrategias que desarrolló Promeb para elevar los logros de aprendizaje en las zonas rurales. Dentro de este marco, el de acompañamiento docente fue la propuesta más completa.

El primer componente busca ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de atención a la infancia en el distrito. Se incorpora a niños de 0 a 5 años en las instituciones educativas que puedan atender este nivel y se busca fortalecer este servicio a través de la creación de redes de atención a la infancia. El segundo componente busca desarrollar capacidades en los profesores de las instituciones educativas del distrito en el marco del programa de *acompañamiento pedagógico a los docentes en servicio*, uno de los componentes desarrollados por el Promeb en las escuelas de las áreas rurales de intervención¹². El tercer componente se enfoca en garantizar una *adecuada disponibilidad de los recursos físicos*. Ello se relaciona con el reforzamiento de la infraestructura de las instituciones educativas de Julcán, a través de la implementación y/o mejoramiento de la inmobiliaria y del material educativo. Por último, el cuarto componente busca desarrollar una *eficiente capacidad de gestión participativa en las instituciones educativas* por medio del fortalecimiento de las redes educativas locales y Consejos Educativos Institucionales (Conei). Asimismo, busca promover la conformación y funcionamiento del Consejo Participativo Local (Copale) para que se elabore el Proyecto Educativo Local (PEL) del distrito.

12 En el modelo de acompañamiento docente del Promeb, se identificaron los procesos, recursos y tiempo necesarios para formar a un acompañante, y se validaron las estrategias pedagógicas para su desarrollo. El acompañamiento implica acciones de asesoría y monitoreo de las estrategias de enseñanza de los docentes en sus aulas, por parte de un profesor calificado que tiene como función ser un soporte pedagógico.

Para la gestión del proyecto, se precisaron los roles del GR-LL, específicamente la GRE-LL, como la instancia rectora para generar las condiciones y monitorear la experiencia. Por su lado, a la UGEL le correspondió un rol protagonista en términos de la ejecución administrativa, presupuestal, así como el desarrollo de la experiencia y el monitoreo de la misma. Cabe destacar que, para desarrollar esta experiencia, el GR-LL dispuso que la UGEL de Julcán se convirtiera en unidad ejecutora¹³. Asimismo, se constituyó un equipo técnico coordinador del PIP que –como veremos más adelante– se encargó de su ejecución. A Promeb le correspondió el rol de asistencia técnica y al GL se le asignó, en la propuesta inicial, el rol de contribuir con el desarrollo de la experiencia a partir del financiamiento y de la promoción de la comunidad educadora. Cabe anotar que ello no se formalizó en la implementación del proyecto.

El inicio de la ejecución del proyecto estaba programado para octubre de 2010, con la etapa de implementación y monitoreo de la fase de inversión. 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. Con el inicio de la fase de inversión, la UGEL puso en marcha el plan de ejecución del proyecto. Para su implementación, como se ha señalado, se contrató al equipo técnico del PIP conformado por cuatro coordinadores (general, pedagógico, de infancia, y de monitoreo y evaluación) y seis acompañantes pedagógicos, algunos de los cuales venían trabajando desde la época del Promeb y otros eran especialistas de la UGEL.

La articulación intergubernamental en Julcán para el desarrollo del PIP

A continuación, presentamos los hallazgos de la investigación a partir del desempeño de cada uno de estos actores e instancias en el marco de la implementación del PIP, con el objetivo de mostrar la problemática y complejidad de poner en práctica la articulación.

13 Una unidad ejecutora constituye el nivel descentralizado u operativo en las entidades públicas y cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que determina y recauda ingresos, contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable. Asimismo, registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas, informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas, recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento, y/o se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda. Para mayor información, se puede consultar Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.b.

Gobierno regional y Gerencia Regional de Educación

A nivel de Gobierno regional, la GRE-LL asumió el rol rector y de monitoreo de la experiencia del PIP. Sin embargo, es necesario acotar que se encontraron problemas a nivel organizacional, con consecuencias en la carga laboral y en la claridad de funciones de las personas involucradas.

Al respecto, los entrevistados señalan que el GR-LL está en proceso de creación de por lo menos una UGEL para desconcentrar la administración del sector en la capital. La GRE-LL hace las veces de UGEL para la ciudad de Trujillo, lo que significa una sobrecarga de trabajo administrativo al tener que atender casi el cincuenta por ciento del servicio educativo del departamento. El Gerente Regional de Educación menciona que

[...] la Gerencia de Educación cumple un doble rol, como gerencia educación y como una UGEL grande [...] el noventa por ciento del tiempo lo dedica a ser una UGEL [...] y solamente un diez por ciento [...] a la implementación de las políticas, a proyectos de innovación, proyectos inversión [...] Ese es el más grande problema que tenemos como gerencia de educación (Gerente de Educación GRE-LL, Trujillo).

Esta desconcentración de funciones administrativas es importante para una gestión educativa descentralizada, dado que «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, p. 53). Sin embargo, estas funciones de planificación, ejecución y administración de las políticas y planes regionales en educación (Gerencia Regional de Educación - La Libertad, 2010) no son las que en primera instancia mencionan las autoridades del sector. Más bien, se trata de funciones relacionadas a nivel de monitoreo y acompañamiento con las instituciones educativas, así como con la elaboración y supervisión de proyectos, y tareas de acompañamiento docente. Tareas que podrían estar más a un nivel local:

[...] nosotros tenemos un trabajo que [...] es reforzamiento de sistemas de monitoreo y acompañamiento para mejorar el desempeño docente. [...] Entonces cada una de las actividades que nosotros hemos priorizado, si fuéramos gerencia, tendríamos la posibilidad de [...] [avanzar] con la formulación de proyectos, supervisión de proyectos de las políticas. Hagamos la supervisión, hagamos el acompañamiento ¿no? Que es lo que debemos hacer por ejemplo ahora (Notas de entrevista - Director de Gestión Pedagógica GRE-LL, Trujillo).

Un aspecto a señalar es que, en el marco de la reforma institucional del GR-LL, en el caso educativo, se observa en el organigrama estructural de la GRE-LL que tanto las UGEL como las instituciones educativas son instancias desconcentradas del sector. Sin embargo, la UGEL es una instancia de ejecución descentralizada con autonomía y aparece en el mismo nivel de la institución educativa (Gerencia Regional de Educación - La Libertad, 2011). Asimismo, en la normatividad y gestión del proyecto, la UGEL –junto al equipo del PIP– es la que tiene que asumir roles para la conducción de la implementación, así como el apoyo administrativo, la asesoría y el seguimiento.

En este sentido, hay poca claridad de las funciones a cada nivel y las reformas que se hacen aún mantienen la estructura del sector. La función pedagógica y lo que implica la propuesta de acompañamiento docente –que incide en la mejora de los aprendizajes– son temas pendientes de definir en el trabajo articulado del sector con las UGEL, que tienen una presencia a nivel provincial y local. La GRE-LL al respecto opina 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. [...] Es contradictorio. Ojalá que se ocurra descargar eso. (Notas de entrevista - Gerente de educación GRE-LL, Trujillo)

En la implementación del PIP se optó por asignarle al Gobierno local (en adelante, GL) un rol de apoyo «obrerista» y de colaboración administrativa muy puntual, en el esquema de «caja chica». Esto no se dio de una manera institucional, sino más bien por iniciativas personales de los pocos alcaldes que desarrollaron acciones educativas en su localidad. Quizás, una explicación de esta actuación en la implementación del PIP se debe a la frágil institucionalidad de los alcaldes, cuyos intereses son más políticos que técnicos y esto no implica necesariamente apuestas al mediano y largo plazo. Como lo señala el Director de Gestión Pedagógica (GRE-LL, Trujillo),

[...] Desde esa perspectiva, entonces, si empoderamos que sea la institución educativa 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. [...] si lográramos que los municipios se empoderen del sector de la parte educativa, para mí, tendríamos que dejar de lado muchos aspectos políticos. [...] para [la] cuestión educativa no debemos de obedecer a intereses políticos, [...] [sino] a un horizonte de

crecimiento nacional sostenido o sistemático. [...] no a dos, [...] cuatro [...] cinco años sino [...] a diez, a quince años... (Notas de entrevista).

Una mirada al interior de los propios niveles de articulación regional en el marco de la coordinación horizontal muestra que existe el Comité de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE), creado durante la gestión de la ministra Salas (2011-2013). Según los propios entrevistados, este se encuentra «conformado por el gerente, por los directores de cada una de las oficinas y con algunos [...] colegas [...] representativos de la gerencia [...] porque ahora el Ministerio tiene una comisión que visita Trujillo» (**Notas de entrevista - Director de Gestión Pedagógica GRE-LL, Trujillo**). Sin embargo, debido a que no participa la UGEL de este Comité, no se llega a informar sobre el funcionamiento del PIP. Por el lado de la GR-LL, al ser una experiencia focalizada, no llega a ser un tema de informe hacia el Gobierno central.

En el caso de la coordinación horizontal interinstitucional, se observó que en la propia GRE-LL no existe un mecanismo de articulación institucionalizado, sino que se da a partir de iniciativas y estilos personales:

nosotros acá a nivel de la Dirección de Gestión Pedagógica habíamos tratado de incluir algunos cambios en la forma de gestionar [...] antes se trabajaba como islas, cada uno por su lado y ahora lo estamos trabajando por procesos de tal manera que articulemos cada uno de los niveles (Notas de entrevista - Director de Gestión Pedagógica GRE-LL, Trujillo).

Para las coordinaciones de la GRE-LL con sus UGEL, se menciona lo siguiente:

Nosotros hemos establecido la mesa de directores de UGEL. Nos reunimos una vez al mes. Planteamos una agenda, todos tenemos nuestro correo. Yo [...] 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 (Notas de entrevista - Gerente de Educación GRE-LL, Trujillo).

A pesar de existir esta mesa informal como una oportunidad de coordinación del sector, la GRE-LL no ha asumido su rol en términos de velar por el funcionamiento del PIP. Un ejemplo de ello ha sido el no contar con una política de contrato y permanencia de los acompañantes, lo cual ha afectado seriamente al proyecto por la alta rotación y cambio de los mismos, como se verá más adelante. Al respecto, el Coordinador del PIP señala:

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 [...] un conjunto de recomendaciones que yo tengo que superarlas para acentuar las cosas (Notas de entrevista - Coordinador General del PIP, Julcán).

El papel fuertemente administrativo de la GRE-LL ha significado una débil supervisión a la implementación del proyecto. Esto último se ha sumado a las lógicas de articulación del sector (GRE-LL y UGEL) y a la frágil articulación de la UGEL Julcán con el equipo técnico del PIP. Ello ha generado una suerte de percepción relacionada a una **«situación de abandono por la falta de compromiso»** por parte de los miembros del equipo técnico. Esto se evidencia a raíz de que los miembros del Gobierno regional no asisten a los talleres a los que este equipo los invita ni tampoco se comunican con ellos, entre otros aspectos.

Unidad de Gestión Educativa Local

La UGEL de Julcán, como ya se ha señalado, se constituye como ejecutora para asumir la implementación del proyecto y su conducción a escala local. En la etapa de ejecución, esta instancia contrata un equipo técnico coordinador para trabajar conjuntamente en los distintos componentes del proyecto. Sin embargo, la UGEL asumió un rol administrativo y dejó de lado la labor de conducción pedagógica y de monitoreo del proyecto, la cual fue asumida por este equipo técnico.

En la primera etapa, el proyecto contó con el liderazgo y compromiso del director de la UGEL. Este fue formado en el diplomado sobre proyectos de inversión pública organizado por Promeb, que estaba dirigido a funcionarios públicos y directores de instituciones educativas. Esta participación permitió que la UGEL de Julcán se involucrara y participara de forma activa en la formulación del PIP. El actual director, quien no formó parte del diplomado, tiene poco conocimiento del PIP, lo cual evidencia que gran parte del compromiso que demostró la UGEL con la propuesta del proyecto se debió a la voluntad personal del anterior director¹⁴ más que a una apuesta institucional.

En relación con la coordinación que se estableció entre la UGEL y el GR-LL, no se contó formalmente con un comité específico desde la GRE-LL para atender la implementación del proyecto y se delegaron las funciones a la

UGEL, que asumió estrategias diferentes para el funcionamiento del PIP a raíz del cambio en la dirección. Una de las dificultades estuvo en la contratación de los acompañantes, para la cual el sistema de la administración pública del Estado no solo involucra al GR, sino también a la UGEL. Si bien el proceso requiere de una permanencia mínima de tres años de estos profesionales para consolidarse, ambos niveles dejaron sin solución el tema de contar con un reclutamiento y contrato estable de los acompañantes.

Por otro lado, en una coordinación vertical con el GL se ha visto que la UGEL solicita apoyo económico para labores puntuales que le exige el PIP y que no pueden ser solventadas desde el marco del proyecto. Ante el desconocimiento del PIP por parte del nuevo director de la UGEL, no se han gestionado acciones de incidencia con el GL para que, en una coyuntura de cambio constante de alcaldes, se dé cuenta del proyecto desde esta instancia.

Durante la investigación, se observó que un problema central en la articulación se ha presentado entre el equipo del PIP y la UGEL. Si bien es la UGEL la encargada de administrar y dar asistencia técnica y monitoreo al proyecto, en la práctica, ha asumido un rol administrativo y no de conducción de la experiencia. Ello ha generado que la UGEL y el equipo PIP funcionen como instancias aisladas y esta última con autonomía, 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» (Notas de entrevista - Coordinador pedagógico del PIP, Julcán). Para los miembros del equipo PIP, si bien consideran que se tiene una buena coordinación con la UGEL para el cumplimiento de la asignación del financiamiento, señalan que hay obstáculos en algunos elementos de esta logística vinculados a que dicha institución no se encuentra muy comprometida: «¿Quién es la unidad ejecutora? La UGEL Julcán, entonces [su] mayor compromiso, digamos, [es] hacer suyo el proyecto y estar más comprometido a hacerlo» (Notas de entrevista - Coordinador del PIP, Julcán). En las voces de los entrevistados, se evidencia que no existe una clara percepción del rol de conductor del proyecto por parte de la UGEL.

Cabe acotar que, desde el discurso de la UGEL, se establece la existencia de una coordinación con el equipo técnico:

el trabajo que realizamos, ellos ahí tienen su oficina [a dos casas de la UGEL], 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 (Notas de entrevista - Director UGEL, Julcán).

En ese sentido, los entrevistados de la UGEL señalan su satisfacción con el proyecto y la manera como se relacionan con él, aunque no llegan a articularse al trabajo pedagógico, pues se perciben a sí mismos como administradores de este.

Esta débil articulación tiene dos efectos. Por un lado, la información del proyecto no llega a la GRE-LL por medio de la UGEL en las reuniones mensuales mencionadas. Por otro, como se verá más adelante, se asocia el PIP a una oferta externa al Estado, que ha tenido efectos en la percepción que tienen los directores y docentes de las instituciones educativas del distrito. Estos no conciben al equipo PIP y la UGEL como un equipo integrado, sino como dos instancias que trabajan de manera independiente.

Gobierno local

La articulación con el GL, tanto desde la UGEL como del equipo PIP, como ya hemos señalado, ha sido delegada a un trabajo operativo «obrerista». Quizás, esto se deba a la inestabilidad y fragilidad política encontrada en este distrito, que ha sufrido varios procesos de revocatoria en periodos cortos de tiempo¹⁵. Este constante cambio de alcaldes no ha facilitado la continuidad de las políticas, porque no les ha permitido una proyección a largo plazo –como en el caso del PIP–, dado que no han tenido tiempo para apropiarse de la propuesta.

Un hecho que puede parecer anecdótico, pero que refleja la gestión del alcalde en Julcán, es que durante el trabajo de campo (mayo 2012) no se pudo concretar una entrevista, a pesar de que se había solicitado una cita de manera escrita y oral con la debida anticipación. Por este motivo, la última semana de estadía en Julcán se optó por ir todos los días a la oficina del alcalde para que nos otorgara una entrevista corta en su tiempo libre. Diversos pobladores afirmaron que, si bien habían podido conseguir una cita con el alcalde, este nunca los había atendido. Es importante acotar que, durante el trabajo de campo, se estaba produciendo la recolección de firmas para revocar al alcalde de su cargo. Sin embargo, el número de firmas no se alcanzó, debido a que el alcalde «había pagado la suma de cien mil soles al principal revocador para que este detuviera el proceso» (según información de la radio de Julcán).

15 En el año 2008, se produjo el primer proceso de revocatoria del alcalde electo en comicios regulares de 2006. Tras el proceso de revocatoria, la alcaldesa electa asumió el cargo a fines de 2008. La misma mostró gran apertura y apoyo al proyecto de inversión durante la fase de elaboración, en la cual el Promeb aún se encontraba involucrado. En enero de 2010, un nuevo alcalde asume el liderazgo del municipio luego de los comicios regulares, pero fue revocado un año después (2011) y reemplazado por el actual alcalde, que pertenece al partido aprista.

A pesar de que al inicio se contó con una alcaldesa interesada en el tema educativo, que demostró voluntad política y apoyo al PIP en su etapa de formulación, actualmente, el GL no forma parte del órgano ejecutor ni del consejo directivo del mismo. No obstante, puesto que se trata de uno de los proyectos sociales importantes de la zona, se esperaría un mayor involucramiento del GL para asegurar un mejor servicio educativo en su territorio. Si bien el discurso desde el GL es que se reconoce la importancia del proyecto para el distrito, en realidad, en el caso de Julcán, este concibe su rol como secundario, es decir, de soporte en cuestiones específicas. El teniente alcalde señala que la Municipalidad básicamente se encarga de responder al pedido de 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 lo 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 (Notas de entrevista - Teniente Alcalde, Julcán).

Para los miembros del PIP, la articulación con el GL –que se produce a un nivel básicamente de apoyo logístico– es percibida como insuficiente:

Bueno el gobierno local no está tan comprometido. El año pasado sí **vini**mos 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 concretizó. Esperemos este año se complete, entonces, todavía faltan cosas hacer, falta compromiso mayor de todos los sectores (Notas de entrevista - Coordinador del PIP, Julcán).

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 estos espacios.

Aun cuando el GL fue uno de los actores involucrados en el momento de la formulación del proyecto y demostró voluntad política para apoyarlo (2008), durante la implementación del mismo (2012), su participación se ha restringido a temas logísticos bastante puntuales. De este modo, se ha

evidenciado una debilidad institucional tal que no permite, entre otras cosas, que la educación sea necesariamente una prioridad en la agenda política local.

Institución educativa

La institución educativa es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo (Art.66 LGE) en la que se da la prestación del servicio. Esto guarda correspondencia con el objetivo que persigue el PIP. En esta instancia, los resultados de la articulación, tanto a nivel horizontal como vertical, deberían plasmarse explícitamente.

Al analizar el desempeño de la articulación en las instituciones educativas (en adelante, II.EE.) que viene implementándose en el marco del PIP, se presentan serias dificultades de diferente índole, en relación con los distintos componentes del proyecto. Así, por ejemplo, se observó una insuficiente comunicación por parte de la UGEL y del equipo técnico para sensibilizar y dar a conocer a los miembros de la comunidad educativa (especialmente, directores y docentes) los objetivos del PIP y las distintas actividades a ser realizadas para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Este hecho ha influido en el compromiso de los docentes hacia este proyecto y ha obstaculizado la implementación del mismo en las II.EE.

Cabe anotar que algunas de estas plantean que el PIP es visto como un proyecto que proviene de una instancia privada y se asocia con el Promeb. Al respecto, una directora señaló: «Es lo que no sé... ¿cómo? ¿Es una ONG creo el PIP, no?» Notas de entrevista - (Directora II.EE., Julcán). En ese sentido, percibir el PIP como la continuación de Promeb genera que muchas II.EE. de Julcán entiendan que el proyecto es opcional y aislado de la gestión educativa regional. A ello se suma la estrategia de implementación planteada desde la GRE-LL:

En marzo, me trajeron una resolución. Me dijeron: «profesor, la única forma de que se integren todos es que usted saque una resolución diciendo 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 significativo tiene?** (Notas de entrevista - Director de Gestión Pedagógica GRE-LL, Trujillo).

Durante el trabajo de campo, se encontró que un grupo pequeño de II.EE. tuvo mucha apertura y compromiso con el PIP, pero se trataba de las escuelas referentes¹⁶, que por su experiencia previa reconocen la importancia de las actividades y específicamente la del acompañante. Asimismo, a los directores de estas escuelas les parece muy importante que el PIP haya adoptado estos elementos. Como señala la directora y docente de una de ellas: «**Ahora más que estamos trabajando con el PIP [...] tenemos un acompañante pedagógico, talleres, capacitaciones y que nos ayudan a mejorar la educación y el cambio en la educación de los niños**» (Notas de entrevista - Directora II.EE., Julcán).

Sin embargo, para la mayoría de los directores y docentes que participan en la experiencia y reciben asesoría técnica del equipo del PIP, se refuerza el hecho de que este equipo es una instancia autónoma, dado que la gestión administrativa que viene realizando la UGEL no se visibiliza ante ellos. De esta forma, el equipo del PIP aparece ante la escuela como un equipo paralelo e independiente al de la UGEL, sin respaldo visible del sector (GRE-LL y UGEL). Esto deslegitima, hasta cierto punto, el trabajo que dicho equipo viene realizando en las escuelas, y duplica los esfuerzos para validarse y generar compromisos de trabajo.

En el tema de los acompañantes, como ya hemos señalado, la gestión del PIP estuvo atravesada por distintas dificultades. Por un lado, en función del tema administrativo de contratación y reclutamiento de acompañantes; y por otro, se dieron desacuerdos por parte de los maestros en el tipo de acompañantes seleccionados y la permanencia de los mismos.

Esta disconformidad por parte del magisterio y la normativa vigente llevó a que la UGEL convocara a concurso para seleccionar a los acompañantes pedagógicos del PIP. Al respecto, el Coordinador Pedagógico del PIP señala:

Se encontró bastante resistencia desde el mismo magisterio en Julcán, donde decían por qué los mismos acompañantes que estuvieron en Promeb pasaron al proyecto. Eso se ha hecho vía concurso, aun cuando el proyecto indica que el proceso de acompañamiento no debe cambiar, deben permanecer los mismos (Notas de entrevista - Coordinador Pedagógico del PIP, Julcán).

Lo anterior, sumado a la no articulación desde el GRE-LL hacia la UGEL para crear condiciones de estabilidad e incentivos para los acompañantes

16 Son las 3 escuelas que, desde 2009, participan del programa de acompañamiento pedagógico que llevó a cabo Promeb en el distrito.

pedagógicos, repercutió en las II.EE. en lo referente al retraso en el trabajo del acompañamiento con los docentes en las aulas. Es importante considerar que este era el componente del PIP ligado de manera más directa a la mejora de los aprendizajes.

Asimismo, no todos los acompañantes pedagógicos contratados como tales estaban formados en el método de trabajo, lo que no permitió el reconocimiento por parte de los profesores. Por un lado, de acuerdo con el testimonio de los docentes entrevistados, algunos acompañantes no se percibieron como legítimos. El método pedagógico aplicado fue percibido como un «experimento» y como un «nuevo método» que fue promovido en su momento por una organización privada (el Promeb): «es que vienen a hacer experimentos con nosotros y además son recursos privados» (Notas de entrevista - Directora II.EE., Julcán).

Por otro lado, se suma el hecho de que, en algunas II.EE., los docentes se mostraron renuentes a romper con sus propias prácticas y estrategias pedagógicas, dado que el PIP suponía un mayor trabajo en el aula de parte de los docentes y directores¹⁷. 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» (Notas de entrevista - Especialista de primaria UGEL, Julcán).

Así, a lo largo de la experiencia analizada, se observa que la institución educativa –que tendría que beneficiarse con las distintas actividades propuestas en el PIP para garantizar la mejora del servicio y, con ello, la calidad de la educación– no logra identificar cómo estas actividades se articulan con sus planes y trabajo en el aula. Tampoco, comprende con claridad la innovación pedagógica que implica este PIP. Ello supone un gran riesgo, debido a que el proyecto puede convertirse en una innovación más que se pierde, al no ser institucionalizada y gestionada de manera articulada para que llegue de la mejor manera a la escuela.

Reflexiones finales

Como lo planteamos en un inicio, nuestro interés ha sido conocer cómo se articulan o coordinan, en la práctica, los niveles de gobierno, para mejorar los aprendizajes de educación básica en un territorio, en el marco de la implementación de un PIP. La investigación mostró que la articulación inter-

17 Implica un mayor trabajo para los docentes, porque se espera que realicen estrategias, tales como organizar y ambientar el aula, planificar su clase para definir la «ruta del día», entre otras.

gubernamental –elemento clave para el desarrollo y proceso de la gestión descentralizada en la educación– es compleja, contradictoria e incipiente.

Bajo una perspectiva de gobernar el territorio, la primera dificultad que se identifica para la *gobernanza* (Jolly, 2009) es que los procesos de descentralización llegan de una manera muy debilitada al nivel local. Hemos visto –en el caso estudiado– que, si bien hay un interés y voluntad política del Gobierno regional para modernizar la gestión y agilizar su estructura, la lógica sectorializada en la que se desarrolla tiene poco alcance en lo local. En segundo término, encontramos la debilidad institucional identificada en este nivel. Todo esto dificulta la articulación intergubernamental e impide garantizar la mejora de los servicios ofrecidos al ciudadano, así como responder a sus intereses, en la lógica de *gobernar territorios* (Castañeda, 2012).

Si bien el GR-LL considera al PIP como una herramienta viable e importante para el desarrollo educativo del distrito, no genera las condiciones necesarias para que esta experiencia se implemente de manera adecuada en un marco de gestión descentralizada. Aunque la reforma institucional que se lleva a cabo en la región es una oportunidad interesante para movilizar estos procesos, el sector mantiene sus lógicas y burocracias, lo que no le permite desarrollar una experiencia de gestión descentralizada compartida entre sus niveles para llegar a las escuelas. Los cambios que se dan en la gestión son a nivel de desconcentración básicamente administrativa en la UGEL, por lo que la escuela queda aislada para ofrecer un buen servicio en cuanto a la promoción de aprendizajes en sus estudiantes. En el caso de Julcán, esto sucede en las áreas en las que se viene trabajando con un equipo técnico coordinador del PIP que no llega a legitimarse en la comunidad educativa del distrito.

Respecto al GL, la heterogeneidad municipal constituye un elemento clave para ser tomado en cuenta (respecto a ello, se puede consultar Valdivia y Arregui, 2009; Torero y Valdivia, 2002). En este caso, se ha mostrado que el GL de Julcán tiene una baja institucionalidad y un tejido social poco participativo. En este contexto, el GR-LL no consideró crear las condiciones para incidir en que el GL tenga un rol específico, debió a que era una de las instancias más próximas a las II.EE. Al ser asumido el PIP desde el GR-LL con una lógica del sector, el GL quedó relegado al rol «obrerista» de «caja chica», que es el que tradicionalmente se le asigna. Por otro lado, si bien la educación es reconocida en la agenda regional, liderada por el sector, no llega a posicionarse en la agenda local como una oportunidad de innovación y un elemento clave para su desarrollo territorial (Jolly, 2009).

En el marco de la gobernabilidad que sostiene Koiman (1993, en Báscolo y Yavich, s.f.), no se dan las condiciones para que el sistema sociopolítico local se gobierne a sí mismo dentro de otros sistemas más amplios. El caso nos

muestra que, si bien gestionar un PIP puede ser una oportunidad para mejorar la calidad educativa como política social clave para el desarrollo local, este se obstaculiza por las lógicas del sector y el papel que cumplen los gobiernos locales articulados al regional y nacional. En el caso estudiado, la debilidad o casi inexistente articulación entre GL y GRE-LL/UGEL evidencia que a nivel local, si bien el PIP es una herramienta de gestión con actividades financiadas en un lapso de tiempo determinado, no basta por sí solo. Para ejecutarse con éxito, se debe tener definidas o delimitadas las competencias del Gobierno local e instancias desconcentradas del sector, así como los mecanismos de su implementación, dado que cae en una suerte de disociación entre funciones de los actores que gravita en la no consecución de su objetivo. Ello evidencia limitaciones para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones que ayuden a gobernar correctamente un territorio.

Finalmente, queremos destacar dos aspectos importantes. Por un lado, el estudio nos muestra que, a través del PIP, se generan oportunidades para garantizar la inversión en educación y articular los diferentes niveles e instancias para su gestión. Sin embargo, se evidencia que se da una mayor preocupación en el diseño del proyecto que en su implementación. Asimismo, se enfatiza más en lo técnico que en las competencias y funciones que deben asumir los distintos niveles y actores para responsabilizarse por la gestión educativa descentralizada.

Por otro lado, se pudo identificar un espacio institucionalizado –independientemente de la experiencia del PIP– como el Comité de Gestión Inter-gubernamental, que constituye un esfuerzo de articulación entre el Gobierno nacional y regional, vinculado a temas educativos. Esto podría convertirse en una oportunidad para construir una agenda compartida entre estos niveles con una mirada articulada a la problemática educativa local.

Agradecimientos

La investigación fue desarrollada en el marco del Taller de Descentralización Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el primer semestre de 2012. Gracias al espacio de debate y reflexión brindado por la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación (CNE), se pudo terminar de consolidar este documento, el cual fue presentado en el III Seminario Nacional de Investigación Educativa (SIEP) a finales del mismo año.

Queremos agradecer, de forma muy especial, a Fanni Muñoz, por su tenacidad y agudeza para acompañarnos a lo largo de la investigación, en sus

distintas etapas; y por su confianza y apuesta hacia estos temas que aportan a comprender mejor la gestión de la educación del país. Asimismo, agradecemos a las diferentes personas que brindaron su tiempo y mejor 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 de La Libertad que participaron en el caso.

Referencias

- Báscolo, E. y Yavich, N. (s.f.). Gobernanza y gobernabilidad del seguro público de la provincia de Buenos Aires (No publicado). En *dpp2012*. Recuperado de <http://dpp2012.files.wordpress.com/2012/07/bascolo-yavich-mag.pdf>
- Castañeda, V. (2012) *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima: CNE y Usaid|Perú|SUMA.
- Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: CNE, Usaid|Perú, Aprendes, Plan Internacional, INWA.
- _____ (2010). *Reporte Regional La Libertad*. Sistema de Seguimiento e Información sobre la Implementación del PER (SSII-PER). Lima: Consejo Nacional de Educación.
- _____ (2013). *Balance de la descentralización educativa. Periodo 2011-2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- 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. La Libertad: Gobierno Regional de La Libertad.
- Gobierno Regional de La Libertad, Gerencia Regional de Educación y Consejo Participativo Regional de Educación (2010). *Proyecto Educativo Regional de La Libertad 2010-2021, construyendo una educación de calidad para nuestra región*. Trujillo: GR, GGR, GRE y Copare La Libertad.
- Jolly, J.F. (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.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Usaid|Perú ProDescentralización y Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ (s.f.). *Pautas para la Identificación*,

formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil. Lima: MEF, Proyecto Usaid|Perú ProDescentralización, GIZ.

Ministerio de Educación (2011). *Estadística de la Calidad Educativa 2011*. Lima: Ministerio de Educación.

_____ (2012). *Anteproyecto Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación* (Documento no publicado). Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación/Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2009). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2009 (ECE 2009)*. Lima: Ministerio de Educación.

_____ (2010). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2010 (ECE 2010)*. Lima: Ministerio de Educación.

_____ (2011). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2011 (ECE 2011)*. Lima: Ministerio de Educación.

Molina, R. (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Usaid|Perú ProDescentralización.

Muñoz, F. (2012). ¿De qué gestión local de la educación hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, (4), 138-171.

Muñoz, F., Cuenca, R. y Andrade, P. (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (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 (Prombeb) (2011). *Informe de Evaluación Final* (Resumen ejecutivo. Informe no publicado). Lima: Prombeb.

Torero, M. y Valdivia, M. (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: Usaid|Perú ProDescentralización.

_____ (2013). *Informe anual del proceso de descentralización*. Lima: Proyecto Usaid|Perú ProDescentralización.

Valdivia, N. y Arregui, P. (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final*. Lima: Grade.