



La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura

Municipalidades apostando por la educación

Investigación realizada como parte del Taller de Descentralización y Gestión Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el marco de los acuerdos de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación).

**MUNICIPALIDADES APOSTANDO POR LA EDUCACIÓN
LA GESTIÓN EDUCATIVA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LA MATANZA EN PIURA¹**

PRESIDENTE CNE

Jesús Herrero Gómez

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nanci Torrejón Muñante

JEFE DE DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

Aldo Panfichi

COMISIÓN DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

CONSEJEROS:

Santiago Cueto Caballero

Grover Pango Vildoso

Jorge Yzusqui Chessman

Autores

Fanni Muñoz Cabrejo – PUCP-Foro Educativo

Julio Vargas – UNMSM

Carolina Neyra López - CNE

MESA INTERINSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

ACDI, Alternativa, AMPE, ANGR, CNE, FONDEP, Foro Educativo, OEI, IPAE, IPEBA, MCLCP, MEF, MINEDU, PCM, Plan Internacional, PNUD, PRISMA, PUCP, Tarea, UARM, UNICEF, UPCH, USAID/Perú/SUMA

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

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

Hermilio Valdizán 317 – Jesús María – Teléfono 2615621 – 986601379

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ Nº

ABRIL 2013

¹ Investigación realizada como parte del Taller de Descentralización y Gestión Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el marco de los acuerdos de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del 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 Descentralización y Gestión Educativa del Consejo Nacional de Educación (CNE) que lidera el Consejo Nacional de Educación. El taller fue dirigido por Fanni Muñoz, docente principal de la PUCP y miembro de la Mesa Interinstitucional del CNE.



La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura

Municipalidades apostando por la educación

Lista de siglas y abreviaturas

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

ÍNDICE

Presentación	5
Capítulo 1. Marco conceptual y metodológico	7
Capítulo 2. La descentralización educativa en el departamento de Piura <i>La construcción del modelo de gestión educativa en Piura</i>	9
Capítulo 3. El distrito piurano de La Matanza <i>La municipalidad distrital de La Matanza</i>	14
Capítulo 4. La gestión educativa en La Matanza <i>La experiencia de La Matanza en el marco de la articulación gubernamental en educación</i>	20
Reflexiones finales	28
Referencias bibliográficas	30

Presentación

En los últimos años la descentralización en nuestro país está posibilitando que gobiernos regionales y locales impulsen iniciativas de gestión descentralizada de la educación, así como diversas propuestas y experiencias de intervención gubernamental en educación. Sin embargo, más allá del tradicional *obrismo* de los gobiernos de turno, manifiesto en construcciones variopintas y de desiguales calidades, conocemos muy pocas propuestas que den cuenta de cambios significativos en la gestión gubernamental, y que se relacionen con una genuina preocupación por posicionar la agenda educativa en las políticas de desarrollo.

Este documento presenta una experiencia local de gobierno que contribuye efectivamente en la mejora de la educación en su jurisdicción, y que muestra interés en concretar objetivos comunes a través de la articulación intergubernamental en el marco de la descentralización. La finalidad del estudio es contribuir a la difusión y discusión de experiencias de este tipo, en un contexto en el cual desde el Ministerio de Educación se vienen elaborando lineamientos de gestión educativa descentralizada, y en que los gobiernos subnacionales se están adecuando a una reestructuración de sus administraciones, en el marco de la descentralización, reforma y modernización del Estado.

La especificidad del distrito piurano de La Matanza, ubicado al sur-oeste de la provincia de Morropón, es que es una experiencia de construcción de una propuesta educativa desde el nivel local, sin llegar a constituir un “modelo” -en la perspectiva de la propuesta de lineamientos de política de la gestión descentralizada presentada por el Ministerio de Educación²-, sino una experiencia concertada de gobierno municipal³ que involucra a diferentes actores en el marco de la articulación intergubernamental. Por dicho motivo, al analizar esta experiencia se aborda la gestión edil, su propuesta de gestión educativa, y su incidencia en la mejora de la calidad de la educación.

Cabe destacar que la gestión no está exenta de las relaciones de poder entre gobierno regional, local y central. Ello en un contexto en el que aún no existe claridad sobre el modelo de la descentralización ni sobre las competencias y funciones que le corresponden al nivel local. La Ley Orgánica de Funciones elaborada por el Ministerio de Educación apunta a resolver este problema, en diálogo con la institucionalidad creada en las regiones. La propuesta fue aprobada a fines del 2012 por la Presidencia del Consejo de Ministros, y en marzo del presente año ha sido ingresada al Congreso, Proyecto de Ley Nro. 01994/2012-PE.

No existe un registro de las municipalidades que tienen iniciativas en educación. Las pocas investigaciones realizadas señalan que en la mayoría de situaciones encontradas, las gestiones ediles se abocan a desarrollar obras de infraestructura, atención a la primera infancia y contrato a docentes. Lo que no se visibiliza es que aún cuando las municipalidades están más cerca de la

² Modelo que, en la propuesta ministerial, se define como: “la forma que adopta el ordenamiento institucional del sector en el país con la participación complementaria y concurrente de los tres niveles de gobierno y la comunidad para dar soporte institucional al modelo pedagógico que se implementa en las instituciones educativas, reconociéndolas como la primera y principal instancia de gestión para garantizar el derecho a la educación, tanto en el ámbito público, privado, como en la educación básica, superior y comunitaria” (MINEDU 2012).

³ En este texto nos referiremos a la gestión municipal o edil para enfatizar el rol de las municipalidades como instancias estatales de gobierno en una jurisdicción local o municipio.

población y conocen sus necesidades, las burocracias ediles no son homogéneas; es decir, no tienen las mismas capacidades, habilidades y oportunidades para poder construir iniciativas que les permitan incidir de manera sostenida y coordinada en la mejora de su localidad.

Este documento consta de cinco capítulos. El primer capítulo establece los conceptos y la metodología aplicada; el capítulo dos desarrolla el contexto y construcción del modelo de sistema regional de gestión educativa; el capítulo tres se orienta a explicar el contexto y la organización de la municipalidad de La Matanza; el capítulo cuatro aborda la propuesta de gestión educativa, así como su incidencia en la mejora de la educación; asimismo, en relación a la dinámica de la gestión edil vinculada a la educación, se analiza la articulación intergubernamental. Finalmente, en el capítulo cinco se plantean algunas conclusiones y reflexiones.

La investigación fue desarrollada gracias al Taller de Descentralización Educativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el cual se debatió y reflexionó sobre el proceso de descentralización educativa y los modelos de gestión educativa de algunas experiencias internacionales. Agradecemos al Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP; a los miembros de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación, espacio donde se discutió y reflexionó sobre el avance de la gestión educativa descentralizada en las regiones; al Vicepresidente de la región Piura, Maximiliano Ruiz Rosales, y a Enrique Rivera, asesor de la Vicepresidencia, por sugerirnos conocer la experiencia de La Matanza. Asimismo, queremos agradecer a los altos funcionarios del Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación de Piura, que accedieron a ser entrevistados para la realización de este estudio. Finalmente, pero no menos importante, queremos señalar nuestro especial agradecimiento al alcalde Nelson Mio Reyes y al equipo de profesionales de la municipalidad de La Matanza que colaboraron con la investigación, por la confianza depositada y la información brindada para hacer este caso entendible al lector.

Capítulo 1. Marco conceptual y metodológico

Para el análisis del caso empleamos tres conceptos interrelacionados: gestión pública, gestión educativa y articulación intergubernamental. Como concepto procedente de la ciencia política y de la administración, gestión pública concierne a la organización y el manejo adecuado de recursos para generar bienes y servicios de uso común. Implica el desarrollo de actividades articuladas, correspondientes al planeamiento, financiamiento, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones públicas (Velásquez, 2010).

A nivel internacional, la administración del sector público está transitando de un modelo burocrático a un modelo gerencial, e incluso de gobernanza, que alcanza al sector educativo. A diferencia de los modelos previos, la gobernanza supone la interacción entre los distintos niveles de gobierno; y entre éstos, el sector privado y la sociedad civil (Prats 2005: 130). Además, como marco de análisis de sistemas de coordinación no jerárquicos, la gobernanza supone múltiples actores y lugares para la toma de decisiones, que son formales (reconocidos por una autoridad) e informales, con relaciones más horizontales que verticales y tendencia a la autorregulación (Hufty, 2010: 43).

El concepto de gestión educativa se enmarca en este tránsito, pero no existe una adecuada conceptualización del mismo⁴. En este sentido, un intento de síntesis de las teorías y experiencias desarrolladas en este campo en la historia de América Latina es el propuesto por Sander (1996), a través de un paradigma multidimensional e interdisciplinario, resaltando la necesidad de contar con administradores en educación con competencia económica, pedagógica, política y cultural; las mismas que constituyen competencias básicas para la organización y gestión de las instituciones y sistemas educativos. Sander indica que aunque no se ha consolidado una perspectiva comprensiva que sirva de guía para la investigación y la práctica de la gestión educativa, ésta tendría que orientarse a la construcción de una gestión democrática, en base a la participación ciudadana y el concepto de calidad de vida humana (Sander, 1996: 103).

En el marco de propuestas y convenios internacionales de mejora de la calidad educativa, los países latinoamericanos iniciaron procesos descentralizadores en educación desde los años noventa. En 1992, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc-Unesco), en el documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, planteaban que la estrategia de reforma institucional implicaba una reorganización de la gestión educativa orientada por un proceso de descentralización, otorgando mayor autonomía a las escuelas, sin dejar de estar integradas a un marco común de objetivos nacionales (Cuenca, 2007). Pero el logro de una gestión educativa descentralizada supone conocer cómo funcionan los niveles subnacionales de gobierno y cuáles son sus capacidades institucionales y sus recursos.

⁴ Una definición operativa se encuentra en USAID Perú (2009), que entiende gestión educativa como: “Un sistema articulado de procesos estratégicos, programáticos y operativos; actores que los ponen en marcha; y formas de organización y toma de decisiones que apuntan al logro de objetivos institucionales, en este caso, la finalidad pedagógica de la institución educativa: educar”.

En relación a la articulación intergubernamental, Castañeda (2012) la define como el establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las instancias de gobierno que gestionan las políticas públicas, en el marco de un Estado unitario. En base al modelo español, el autor distingue la articulación horizontal (entre entidades de un mismo nivel de gobierno) de la articulación vertical (entre varios niveles de gobierno), y señala que ambos tipos de articulaciones se hacen efectivas a través de relaciones de coordinación, cooperación y colaboración. Las relaciones de coordinación permiten sumar esfuerzos institucionales en base a la corresponsabilidad. Las relaciones de cooperación sirven para mejorar el desarrollo de capacidades. Finalmente, las relaciones de colaboración y apoyo mutuo se establecen para intercambiar aspectos vinculados a una actuación en complementariedad.

En lo que concierne al sector educación, normativamente hay funciones duplicadas más que compartidas entre los niveles subnacionales de gobierno, específicamente en ocho ámbitos de actuación, relativos a la conformación, implementación y/o funcionamiento del Consejo Participativo Local (Copale), Proyecto Educativo Local (PEL), Redes educativas, Diversificación curricular, Nuevas tecnologías de información y comunicación, Programas de alfabetización, Infraestructura, y Gestión de las instituciones educativas⁵. Dado que los mecanismos de articulación engloban a los de coordinación, analizamos la actuación en educación de la municipalidad distrital de La Matanza en tanto propuesta articulada desde lo local, atendiendo a los mecanismos, espacios y tensiones intergubernamentales e intersectoriales existentes en el marco de la descentralización que se lleva a cabo en Piura.

La metodología empleada fue exploratoria, de tipo cualitativo y desde una estrategia de estudio que se caracteriza por focalizar y profundizar en un caso, tomando en cuenta todas las dimensiones de la realidad para explicar el fenómeno que se quiere analizar (Neiman y Quaranta, 2006). Se realizó una revisión bibliográfica y de fuentes estadísticas y documentales (particularmente, del Proyecto Educativo Local y de redes), y se efectuaron un total de 14 entrevistas individuales a autoridades, funcionarios regionales y del municipio, y coordinadores de redes educativas; y 2 entrevistas grupales a 3 funcionarios municipales y 6 miembros de Conei.

⁵ Véase: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art 47°; Ley General de Educación, Cap. III, art. 74° y Cap. IV, Art 77°; y Ley Orgánica de Municipalidades, art. 82°.

Capítulo 2. La descentralización educativa en el departamento de Piura

La presencia de ONG que trabajan en educación, y una histórica tradición participativa, hacen de Piura un espacio significativo para el análisis de la descentralización educativa. Piura constituye un territorio con una producción diversificada, inversiones en agro-exportación y minería. Con un millón 785 mil habitantes proyectados a 2011 (INEI, 2011: 27) en sus 8 provincias y 64 distritos, ocupa el puesto 13 en el índice nacional de desarrollo humano, con 3/4 partes de población urbana y 0,3% quechua en las ciudades (Cotler et. al., 2009).

A nivel departamental, 45% de la población es pobre y 13,3% se halla en pobreza extrema. Siguiendo una tendencia nacional, la cantidad de mujeres es un poco mayor que la de hombres (50,2% frente a 49,8%), con más hombres en el área rural y más mujeres en el área urbana del departamento (INEI, 2011: 64), pero la tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres de áreas urbanas y sobre todo rurales (Sanz, Muñoz y Canchaya 2010).

En educación, la oferta educativa departamental es de 5 mil 439 instituciones educativas: 82% son de gestión pública y 55% están ubicadas en zonas rurales (INEI 2011). La población docente es de 22,093, de los cuales 93,73% corresponden al sector público. La matrícula en educación básica regular es predominantemente pública, 84% de un total de 465 mil 386 estudiantes (Sanz, Muñoz y Canchaya 2010). La tasa de asistencia a las instituciones educativas en todos los niveles es de 40,5 en los hombres y de 38,9 en las mujeres (INEI 2011: 107), y las tasas de conclusión en primaria y secundaria son 76,1 y 59,6; cifras cercanas al promedio nacional en ambos sexos (Sanz, Muñoz y Canchaya 2010).

La inversión en educación durante el período 2006 al 2009 alcanzó el 83,4% del presupuesto destinado a educación básica (Sanz, Muñoz y Canchaya 2010). En las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) del 2008 al 2011, los escolares piuranos obtuvieron logros por debajo del promedio nacional. No obstante, la brecha ha disminuido en el área de comprensión lectora, donde los estudiantes de segundo grado de primaria con rendimiento suficiente subieron de 13,7% el 2008 a 28,8% el 2011. Y aunque ascendieron en matemática entre el 2008 y 2009 -de 7,7 a 11,5-, bajaron de 13,8% a 11,9% entre el 2010 y 2011 (Sanz, Muñoz y Canchaya, 2010; MINEDU, 2011).

En política, la tendencia es al predominio aprista en la costa y de las agrupaciones de izquierda en la sierra. Sin embargo, aunque los líderes de las nuevas agrupaciones tienden a proceder de estas canteras partidarias, la tendencia regional no siempre coincide con las preferencias políticas provinciales y distritales. Así, en las elecciones regionales de 2011 triunfó la alianza partidaria “Unidos Construyendo”, en la provincia de Morropón el movimiento “Unidad Regional”, y en La Matanza fue reelecto alcalde el candidato por el partido “Somos Perú”.

La construcción del modelo de sistema de gestión educativa en Piura

El gobierno regional de Piura fue uno de los primeros en oficializar el Proyecto Educativo Regional (PER), el año 2007. El desarrollo del PER implicó un proceso de movilización ciudadana por la educación, que contó con la participación y respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y el sector educación. Proceso que se enmarca en una región con un amplio y dinámico tejido social, conformado por colectivos como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Red por la Infancia, el Movimiento Pedagógico Regional, ONG que vienen trabajando por la gestión descentralizada de la educación, y proyectos de cooperación internacional⁶, entre otros.

En el transcurso de diez años de descentralización, se constata significativos avances en educación en Piura, atravesados por dificultades y contradicciones que los limitaron. Así, del año 2003 al 2011, en el marco de la implementación del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb), a cargo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, se construyó en Piura el modelo pedagógico de formación de formadores y de acompañamiento docente. El proyecto, además, brindó asesoramiento técnico a las municipalidades y a los actores de la sociedad civil organizada para la elaboración de los Proyectos Educativos Locales. Y, por otro lado, asesoró al gobierno regional en la formulación y posterior implementación de Proyectos de Inversión Pública (PIP), como herramientas de gestión y obtención de fondos para la implementación de las políticas priorizadas en el PER. Estas innovaciones en educación han tenido un fuerte impacto en la región, el mismo que es reconocido por todos los actores regionales.

Recién el año 2011, con el actual gobierno regional gestionado por una alianza de centro-izquierda, se ha retomado la importancia de la descentralización y la gestión descentralizada de la educación. En esta perspectiva se ha elaborado una propuesta de reforma institucional del gobierno regional, contando para su formulación con la asesoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Proyecto Gobernabilidad (Progob/Agriteam-Canadá) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), entre otros. La propuesta ha sido presentada a las Comisiones del Consejo Regional, estando a la fecha en proceso de aprobación⁷.

En relación a la gestión educativa descentralizada, en diciembre de 2011 se retomó la agenda educativa a partir de la construcción de una hoja de ruta que delimita las políticas educativas priorizadas. Resultado de esta hoja de ruta son los *Lineamientos para la Gestión e implementación del Proyecto Educativo Regional en el mediano plazo 2012-2016*; lineamientos aprobados por el Gobierno Regional que se corresponden con los objetivos del PER y con las políticas priorizadas por el Ministerio de Educación de la actual administración. Uno de los cinco lineamientos priorizados es el de la Gestión Descentralizada, orientado a contar con un sistema de gestión educativa, articulado y descentralizado (Gobierno Regional de Piura, 2011: 22).

En esa perspectiva, el 2012 se elaboró la propuesta “Modelo de Sistema de Gestión Educativo Regional de Piura”, que al momento de la investigación se hallaba en fase de consulta para su posterior aprobación. Como señaló el subgerente de Desarrollo Social, la formulación de esta propuesta la impulsó desde el año 2010 el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

⁶ Es el caso del Proyecto Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB), de la Agencia de Cooperación Canadiense, ejecutado en Piura entre los años 2003 y 2011, y el Proyecto Catamayo-Chira, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, actualmente en ejecución.

⁷ Entrevista al Subgerente de Desarrollo Social, Piura 26 de setiembre de 2012.

(CIPCA), sirviendo como marco de referencia un estudio preliminar (Gargurevich, 2011), y la revisión de experiencias en proceso de implementación, como la del gobierno regional de San Martín.

El modelo propuesto parte de un diagnóstico que caracteriza como problema principal la falta de institucionalidad del sistema de gestión educativa regional de Piura, no contribuyendo al desarrollo integral de niños (as) y adolescentes, aspecto que incide en los bajos aprendizajes (Gobierno Regional de Piura s/f)⁸. El modelo tiene como finalidad desarrollar una adecuada institucionalidad y estructura organizacional para facilitar el desarrollo de niños (as) y adolescentes estudiantes, con participación de la comunidad. Ello, en la orientación de una educación democrática, de derechos, inclusiva, con equidad de género y enmarcada en un enfoque de territorialidad e interculturalidad.

El enfoque de gestión del modelo corresponde a una gestión centrada en los aprendizajes, orientada a procesos para lograr resultados, eficaz, eficiente, participativa, transparente y abierta a la rendición de cuentas. Explícitamente considera a la institución educativa y a niños (as) y adolescentes en el centro de la educación, con el objetivo de que alcancen los logros de aprendizaje. Se organiza tomando en cuenta los principales procesos de gestión educativa, en el marco de la interacción con los actores del sistema educativo (padres y madres de familia, instituciones educativas, comunidad, gobierno e instancias de gestión) y los espacios de interacción (institución educativa, familia, comunidad, municipio y región). Los principales procesos de gestión educativa señalados son: gobernabilidad escolar, gestión del currículo, gestión de la oferta del servicio educativo, e interrelación con familias y comunidad. Para cada proceso de gestión educativa se plantea cuáles serían los principales desempeños institucionales a nivel de la institución educativa.

El modelo contempla ocho componentes de gestión institucional: 1) Liderazgo democrático y estratégico, 2) Relaciones de ciudadanía con los y las estudiantes, padres, madres y comunidad, 3) Gestión estratégica de los servicios educativos, 4) Gestión de desarrollo de capacidades del personal, 5) Gestión organizacional y clima institucional, 6) Gestión de recursos y ambientes físicos adecuados, 7) Gestión de información y del conocimiento para la mejora continua y 8) Gestión del valor público: resultados. Para cada componente plantea prácticas institucionales que debe realizar cada instancia del sistema educativo, prácticas que tienen que ser medibles.

En relación a la organización del modelo de sistema de gestión educativa, se señalan los roles de los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a la propuesta de Ley de Organización y Funciones (LOF)⁹. Se considera además a las instancias de gestión que intervienen en la organización, con sus definiciones y funciones respectivas, correspondientes a la institución educativa, a la red de instituciones educativas (RIE), al equipo técnico distrital de gestión educativa, a la Unidad de Gestión Educativa Local (Ugel), y a la Dirección Regional de Educación (DRE). Finalmente, se señalan las instancias de participación y concertación, con sus respectivas funciones.

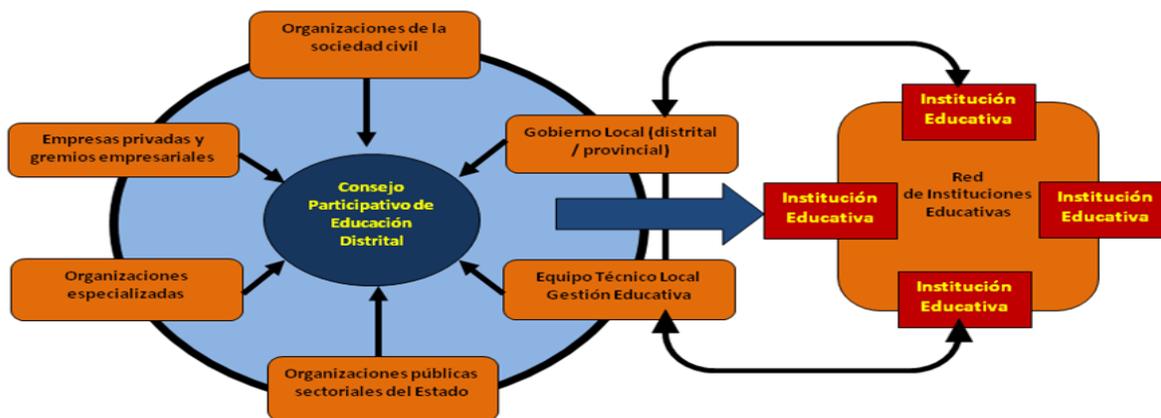
Con respecto al rol de las municipalidades, la propuesta regional contiene un componente (“modelo de gestión local”), por el cual la instancia de gobierno local y su equipo técnico se

⁸ Entrevista al Subgerente de Desarrollo Social, Piura 26 de setiembre de 2012.

⁹ Anteproyecto Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. 2012.

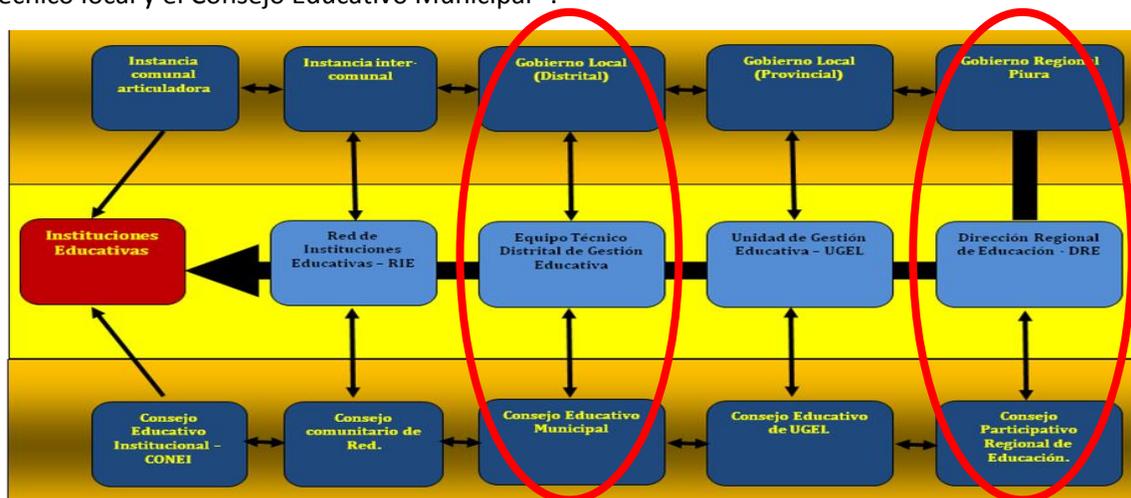
articulan y trabajan de manera coordinada con el Copale, las instituciones que lo conforman y las instituciones educativas locales¹⁰.

Sistema de Gestión Educativa Regional: Componente de modelo de gestión local



Fuente: Gobierno Regional de Piura, 2012.

El equipo técnico local se concibe como un órgano desconcentrado de la Ugel, conformado por especialistas de educación inicial, primaria y secundaria. Su ámbito territorial es distrital. Se encargaría de brindar acompañamiento y soporte técnico a las RIE e instituciones educativas, en coordinación con el gobierno local, para afianzarlas e impulsar la mejora de los procesos de gestión educativa de las escuelas. Otro aspecto a destacar, que superpone estructuras técnicas con instancias participativas, es la propuesta de flujograma de participación del modelo de gestión regional en donde, a partir de la centralidad del Copare como instancia de articulación intergubernamental, en el plano local se sugiere la interrelación entre el gobierno local, el equipo técnico local y el Consejo Educativo Municipal¹¹.



Fuente: Gobierno Regional de Piura, 2012

¹⁰ Gobierno Regional de Piura DRE 2012.

¹¹ Debido a que el "Consejo Educativo Municipal" fue una instancia creada por el Plan piloto de Municipalización, en el documento escrito sobre el Modelo se plantea denominarlo como COPADE (Consejo Participativo Distrital de educación), evitando el nombre de una instancia que se crea en el marco del Plan Piloto (GR de Piura s.f.: 26 y 28).

Esta propuesta de organización del modelo regional pretende institucionalizar una serie de experiencias existentes y dispersas en la región. Sin generalizar esta afirmación, lo que podría existir (en el supuesto que se viabilice o se esté viabilizando esta propuesta en cada distrito) son RIE coordinadas por un equipo técnico local, asignado por la Ugel para esa tarea. Este equipo técnico local y las redes educativas serían, en teoría, las que coordinarían con las municipalidades; e incluso, según algunos funcionarios, serían liderados en algunos casos por estas¹².

¹² Entrevista a especialista de la DRE Piura. Setiembre de 2012.

Capítulo 3. El distrito piurano de La Matanza

La Matanza se ubica al sur-oriental del departamento de Piura, en el extremo sur-oeste de la provincia de Morropón. Anteriormente, La Matanza fue un centro poblado, logrando constituirse en distrito durante el primer gobierno de Belaúnde Terry, por Ley 15198 del 5 de noviembre de 1964¹³. Localizada a 116 m.s.n.m., se llega a la capital distrital en hora y media de recorrido, partiendo en carro desde la ciudad de Piura. No hay consenso sobre el origen del nombre del distrito, pudiendo referirse al pasado prehispánico y colonial, las luchas entre montoneros, o el bandolerismo local (Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza, 2010: 40).

Históricamente, La Matanza se ubica en el territorio de la cultura Vicús y de los tallanes, y al interior se estableció el curacazgo de Pabur, que pasó a integrar el sistema colonial de encomiendas y haciendas, bajo un régimen de servidumbre y arrendamiento de tierras que persistió durante el siglo XX. Geográficamente presenta un suelo arenoso, con relieve semi-accidentado y atravesado por el río Piura, con clima tropical y una densidad poblacional de 12,6 habitantes por km². Con dos centros poblados, una capital urbana (donde radica la mayor concentración poblacional) y 33 caseríos rurales, su superficie es la más extensa en la provincia (1039,5 km²), siendo uno de los distritos más poblados de la provincia, después de Chulucanas y Morropón (Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza, 2010: 43).

Los 12 mil 888 habitantes de La Matanza equivalen al 1% de la población departamental y al 7% de la provincial. El distrito registra mayor población urbana (63% de la población frente al 37% en el área rural), y las actividades agrícolas ocupan a los pobladores de la zona norte en torno a cultivos tradicionales (maíz, yuca, frijol caupí) y en menor medida algodón y frutas; en tanto que en los pastizales de la zona sur se cría ganado caprino, ovino, porcino y cebú¹⁴.

Con un Índice de Desarrollo Humano de 0,5102, el segundo más bajo de la provincia de Morropón, después del distrito de Yamango, en la misma provincia (Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza, 2010: 41), el distrito manifiesta una alta incidencia de pobreza (73,1%) y graves carencias de servicios básicos: 13% de población sin agua, 28% sin desagüe y letrinas, 41% sin electricidad y 32% de niños desnutridos entre 6 a 9 años (INEI, 2011: 64; Valdivia y Arregui, 2009: 391; Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza, 2010: 41).

Al igual que en el departamento y la provincia, hay mayor cantidad de mujeres en las áreas urbanas y rurales del distrito. La tasa de analfabetismo es de 19,3%, siendo las mujeres las que tienen uno de los porcentajes más altos de la provincia (25%). La población en edad escolar es de 4 mil 345 habitantes, y aunque la población joven con primaria completa es de 84%, solo 30.9% tiene secundaria completa (Valdivia y Arregui, 2009: 391). Respecto a la educación universitaria, se observa que el número de varones que culminan sus estudios duplica al de las mujeres.

¹³ http://www.munimatanza.gob.pe/morr_creacion.html (Página web revisada el 27 de octubre del 2012).

¹⁴ El año 2008, el 67.37% de pobladores se dedicaba a las actividades agrícolas, 11.18% a labores pecuarias, y 7.14% al comercio (PEL La Matanza 2010: 37). Recientemente, hay empresas chilenas dedicadas al cultivo de uva y banano orgánico. Entrevista a funcionarios de la municipalidad de La Matanza, julio del 2012.

En cifras generales, el distrito ofrece educación en todos los niveles de enseñanza (a excepción de superior universitaria), y la oferta es predominantemente pública, rural y en el nivel de educación primaria: así, 32 de las 60 instituciones educativas de La Matanza atienden en este nivel, en donde labora el 63% de los 168 docentes del distrito y es atendido el 64% de los 3 mil 826 estudiantes de ambos sexos¹⁵.

En cobertura educativa, el año 2009 había en La Matanza 15 Pronoei (14 estatales y 1 municipal), 8 escuelas de inicial, 32 escuelas de primaria (30 estatales, 1 particular y 1 municipal) –la mitad correspondientes a escuelas multigrado y la otra mitad a unidocentes-, 4 escuelas de secundaria y 1 Centro de Educación Técnico Productivo (Cetpro)¹⁶; así como 1 Centro de Educación Básica Especial Municipal y 3 Programas de estimulación temprana que atienden a niños de tres años y madres gestantes (Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza, 2010: 49).

Distrito de La Matanza: Instituciones educativas y PRONOEI

Oferta/Nivel	Pronoei	Inicial	Primaria	Secundaria	Cetpro	Total
IIEE	15	8	32	4	1	60
Docentes	15 ¹⁷	12	99	41	1	168
Estudiantes	269	328	2137	1047	45	3826

Fuente: PEL La Matanza (2010)

La municipalidad distrital de La Matanza

En cumplimiento de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la municipalidad de La Matanza se reorganizó el año 2010 siguiendo un criterio jerárquico general, incluyendo en su organigrama un conjunto de 31 unidades orgánicas y un número indeterminado de unidades desconcentradas.

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF 2010), como se muestra en el organigrama adjunto, en el primer nivel se ubican las tres unidades de dirección, que constituyen la línea de mando, correspondientes al Consejo Municipal, la Alcaldía y la Gerencia Municipal. En el segundo nivel se ubican dos unidades de apoyo, correspondientes a la Secretaría General de la Alcaldía, y a la Unidad de Administración, Recursos Humanos y Rentas de la Gerencia Municipal. En el tercer nivel se hallan tres unidades de línea, que adoptan la forma de Divisiones, cada una subdividida en dos departamentos. Finalmente, hay dos unidades de control, la Procuraduría Pública Municipal y el Órgano de Control Institucional; dos unidades asesoras, la Unidad de Asesoría Jurídica y la de Planeamiento, Presupuesto y Oficina de Programación e Inversiones; y tres tipos de unidades diferenciadas: las Comisiones de Regidores (una unidad consultiva), en relación directa con el Concejo Municipal; el Comité de Coordinación Interna (una unidad de coordinación), vinculado a la Gerencia Municipal, y un conjunto de instancias heterogéneas (11 unidades participativas, que llaman la atención por su elevado número y la relación directa en que establecen con el Alcalde).

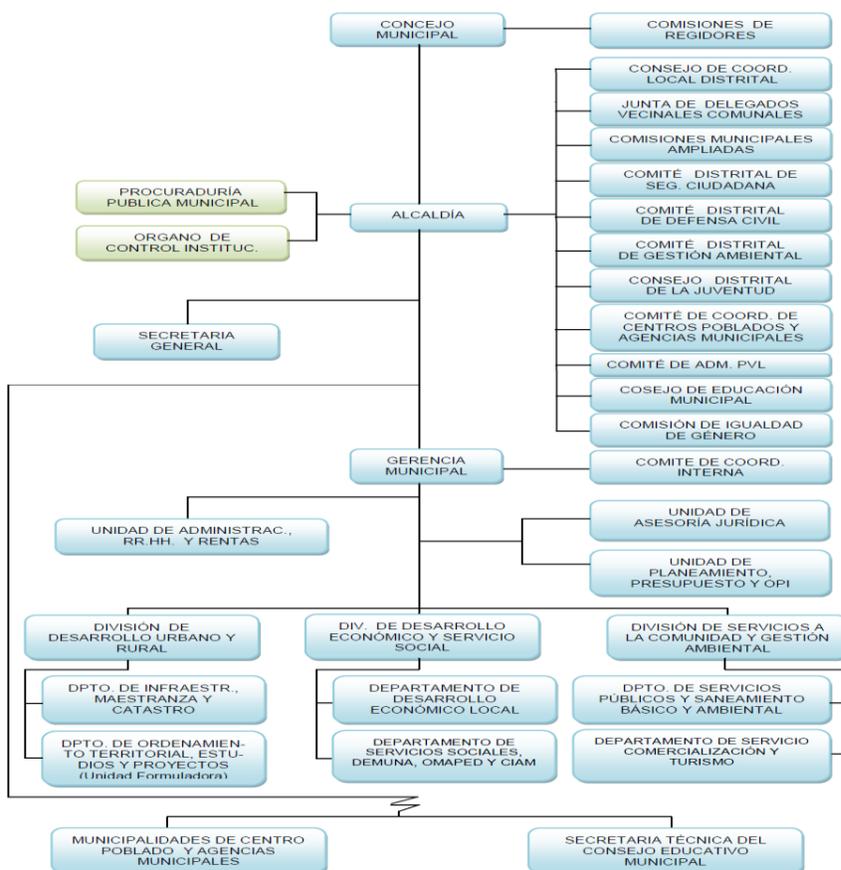
¹⁵ Cifras en base a las nóminas de matrícula sistematizadas en el PEL La Matanza (2010: 49). En la misma fuente se indica que en la ciudad se localizan 1 escuela inicial de gestión particular, 2 escuelas polidocentes de primaria y 1 escuela de secundaria.

¹⁶ El Cetpro tenía el doble de mujeres que hombres (PEL La Matanza 2010: 64), debido a la falta de apoyo estatal a la producción en pluricultivos y apicultura, condicionando que los varones no percibieran los estudios agropecuarios como una oportunidad de desarrollo. Entrevista a funcionarios de la municipalidad de La Matanza, julio del 2012.

¹⁷ Promotoras sin grado académico.

Cabe agregar que el ROF indica una relación desconcentrada con las municipalidades de centros poblados y agencias municipales, y con la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal.

ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA



Fuente: <http://www.munimatanza.gob.pe/pdf/organigrama.pdf>

Esta restructuración de la municipalidad evidencia dos cosas: la continuidad de un modelo burocrático tradicional (estructurado en unidades, divisiones y departamentos), que coexiste con un modelo gerencial (la Gerencia Municipal), y con una apuesta por articular las funciones de gobierno con procesos en la búsqueda de resultados. Esta estructura organizacional muestra la complejidad de esta arquitectura, que está respondiendo a la modernización y descentralización del Estado. Asimismo, se caracteriza por el énfasis en la participación ciudadana, y por vincular a la municipalidad con los centros poblados y el Consejo Educativo Municipal, instancia que incluye en sus funciones las establecidas por el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa¹⁸ (ROF 2010).

De acuerdo a la organización arriba mencionada, así como a las características de la gestión edil que se ha identificado en el trabajo de campo, el caso de la municipalidad de La Matanza en varios aspectos se corresponde con la tipología de Grade, la cual la califica en el tipo 2 (Valdivia y Arregui, 2009: 391-394). Este agrupa a las municipalidades ubicadas en la sierra, más rurales y más pobres, con un sistema educativo pequeño y con mayor cantidad de escuelas multigrado, que

¹⁸ Plan Piloto de Municipalización que fue cancelado por D.S Nº 019-2011 ED, el 21 de diciembre de 2011.

atiende a una población con más necesidades educativas, lo que se refleja en bajos rendimientos, y ante lo cual las municipalidades manifiestan mayores iniciativas de intervención en educación, dedicando mayor porcentaje del presupuesto participativo a las áreas de educación, cultura y deporte; y aunque tienen un presupuesto bajo, registran mayor porcentaje de ejecución¹⁹.

Entre los aspectos que no coinciden con la tipología de Grade son los que se refieren al mayor porcentaje de población urbana, siendo un distrito rural. Por otro, un rasgo de esta gestión es la búsqueda de fuentes de financiamiento para incrementar el presupuesto asignado a educación; y en donde, pese a tener un menor presupuesto edil comparado con los tipos 1 y 3, se registra un notable avance en los rendimientos escolares, como se verá más adelante.

Un aspecto clave en la gestión es el referido a los recursos humanos de la municipalidad. Como en otros gobiernos locales, el personal en La Matanza es de dos tipos: políticos (“de confianza”) y técnicos (“de mérito”)²⁰. Para caracterizar la burocracia predominante en la municipalidad, se tiene en cuenta el número de empleados públicos y el tipo de funcionario que trabaja en la municipalidad. Según el registro de remuneraciones del año 2011, disponible en la web municipal, el personal de la municipalidad asciende a 60 personas (incluyendo el alcalde y los 5 regidores). Del total, 36 son funcionarios contratados, 4 nombrados, 9 empleados y 5 obreros. Es decir, el personal mayoritario es contratado, categoría laboral que congrega a la burocracia técnica, administrativa y profesional²¹.

El alcalde, nacido en un caserío del distrito, tiene una trayectoria educativa, política y laboral que manifiesta un progresivo interés por la mejora de la educación. Ingeniero agrónomo de la Universidad de Piura, tiene además un diplomado en gestión pública, participación ciudadana y equidad de género con énfasis en la descentralización de la educación (cursado entre junio de 2007 y enero de 2008). Así, su experiencia laboral en proyectos de desarrollo económico productivo, y el hecho de haber asumido de 2000 a 2005 el cargo de gobernador de Piura, han sido significativos para su posterior desempeño como alcalde. Fue invitado a postular a la alcaldía por el partido Somos Perú, siendo electo para el período 2007-2010, y reelecto para el período correspondiente a los años 2011-2013.

A lo largo del estudio y de acuerdo a las entrevistas, se ha podido encontrar que el alcalde es un gestor público, que maneja una concepción participativa de la gestión municipal, y que tiene interés en concertar y aplicar proyectos de desarrollo y productivos. Destaca la prioridad que le ha dado a la educación. Es una persona pragmática que ejerce un estilo democrático de gobierno en la medida que delega poder a los regidores de su administración y convoca a la participación

¹⁹ En la tipología GRADE, el tipo 1 agrupa a municipalidades ubicadas en la costa, más pobladas, menos rurales y menos pobres, con mayor presupuesto global y recursos directamente recaudados, así como una organización moderna, con personal preparado en temas educativos, que atiende a una población escolarizada con menos necesidades educativas. Finalmente, el tipo 3 agrupa a municipalidades costeras y pequeñas, en una situación educativa intermedia entre el tipo 1 y el 2, con mayores presupuestos, peores indicadores de gestión y menos iniciativas en educación (Valdivia y Arregui 2009: 126-134).

²⁰ Según estimaciones del Informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central, el año 2001 se calculaba en 200 mil el número de funcionarios que trabajaba en los gobiernos locales. La mayor parte de estos burócratas pertenecían a la Ley de Bases y Remuneraciones del Sector Público o Ley 27635 (Trelles, 2009). La implicancia de este dato es que la antigüedad es un factor que pesa más que el mérito en la caracterización promedio del personal.

²¹ En el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la municipalidad, disponible en la página web con fecha diciembre de 2003, el Cuadro de Asignación de Personal considera 47 plazas de trabajo. Si bien la estructura orgánica ha cambiado al año 2010, observamos que el personal técnico, especialista y profesional corresponde al 32% del total (sin incluir alcalde y directores, pues ejercen funciones políticas).

ciudadana en distintos campos. En sus palabras, su lógica es hablar menos y mostrar resultados, “hechos y no palabras”.

“Nosotros no hemos hecho nada extraordinario, simplemente cumplir con nuestra función, elaborar nuestro proyecto educativo ampliamente participativo, donde la sociedad civil, donde el cabeza de este distrito que es el alcalde tiene que transmitir transparencia, confianza, la confianza que es importantísima, la democracia que es muy importantísima, despolitizar en toda su dimensión estos actos para que haya más participación y más buena intención de trabajar en el entorno”²².

Teniendo en cuenta esta apuesta política, al analizar la gestión y el manejo de los recursos se encontró que el presupuesto en la función educación el año 2011 dispuso de altos montos, después de planeamiento, transporte, saneamiento y protección social; y el año 2012 siguió teniendo un importante monto presupuestal, aunque menor que en las funciones mencionadas (excepto en protección social) en tanto las funciones de ambiente, cultura y deportes subieron más que educación²³.

Comparada con el gasto de años anteriores, se observa un aumento de Presupuesto Inicial Modificado (PIM), pero una clara disminución del presupuesto asignado a la función educación.

Municipalidad de La Matanza: Presupuesto en función educación 2009-2012

Años	PIM	Función Educación				Variaciones		Proyectos no considerados en función educación
		PIM Educación	% del PIM	Ejecución Devengado	Avance%	PIM	% del PIM	
2009	7.026,875	894,081	12,72	892,153	99,8	980,310	13,95	5
2010	7.019,851	796,944	11,35	748,870	94,0	936,612	13,34	4
2011	7.389,484	383,647	5,19	374,087	97,5	528,858	7,16	3
2012	7.584,952	431,557	5	255,94	59,3	-	-	-

Fuente: SIAF. Consulta de Ejecución del Gasto, efectuada el 27 y 31 de octubre de 2012. Nueva consulta con las variaciones y proyectos no considerados en función educación, efectuada el 7 de noviembre por personal de la municipalidad.

Dado que se registran varios proyectos no considerados en la función educación, pero sí en la función planeamiento, la consulta inicial al SIAF no incluyó los proyectos vinculados a fortalecer municipios escolares y a mejorar la calidad educativa por estar ubicados en el Planeamiento, llegando a designarse una partida de 50 mil soles al PEL en dos años consecutivos.

Municipalidad de La Matanza: Proyectos no considerados en función Educación 2009-2011 (en nuevos soles)

AÑOS	ACT/PROYECTO	PIM Educación	EJECUCION	TOTALES	
				PIM	EJECUCION
2009	Fortalecimiento de red de municipios escolares	10.070,00	9.122,50	86.229,00	84.495,35
	Escuelas saludables	2.074,00	2.072,25		

²² Alcalde de La Matanza en el Encuentro Macro Regional Piura. 25 de setiembre de 2012.

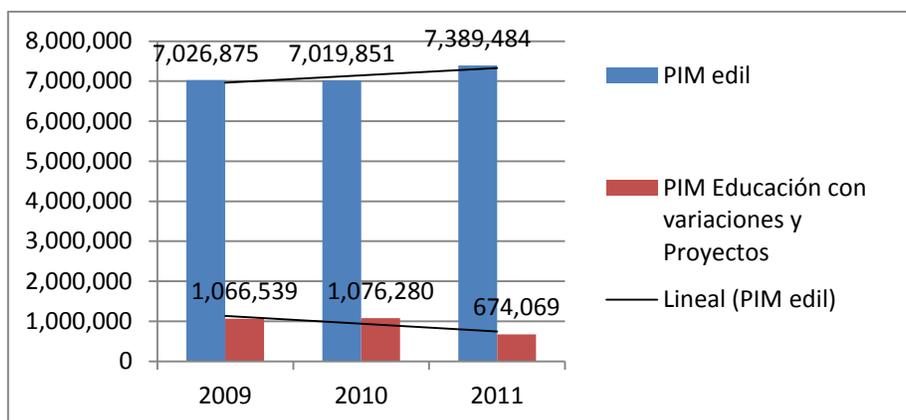
²³ Para el año 2012, el PIM en la función educación es de 431,557 soles; en la función planeamiento, gestión y reserva de contingencia es 2'690,137 soles; en la función transporte es 993,884; en saneamiento 881,997; en ambiente 820,279; y en cultura y deportes 564,193 soles. Cabe añadir que desde el año 2009 el presupuesto diferencia la función de educación de las de cultura y deporte. Según Valdivia y Arregui (2009: 392), en relación al PIM del año 2008 (de 5'566,312 soles), el monto del presupuesto de inversiones de educación y cultura fue de 323,781 soles, y el monto a educación del presupuesto participativo del año 2009 ascendió a 215 mil soles.

	Escuela para padres	2.150,00	1.365,60		
	Mejoramiento de la calidad educativa	44.860,00	44.860,00		
	Impulsar el Proyecto Educativo distrital	27.075,00	27.075,00		
2010	Fortalecimiento de red de municipios escolares	12.338,00	12.330,00	139.668,00	129.556,00
	Mejoramiento de la calidad educativa	81.190,00	80.425,00		
	Proyecto educativo distrital	36.811,00	27.472,00		
	Apoyo a las actividades educativas	9.329,00	9.329,00		
2011	Fortalecimiento de red de municipios escolares	11.033,00	11.032,10	145.211,00	132.008,85
	Mejoramiento de la calidad educativa	100.899,00	88.315,00		
	Construcción de SSHH IIEE Santa Rosa	33.279,00	32.661,75		
TOTALES				371.108	346.060,20

Fuente: Información brindada por la municipalidad, 9 noviembre 2012.

De este modo, de 2009 a 2011 se observa un incremento de 2 millones 816 mil 888 soles en el PIM de Educación (sumando el PIM con variaciones con los proyectos no considerados en la función educación)²⁴. No obstante, lo que nos resulta de sumar los datos relativos a educación sigue siendo una doble tendencia: la subida del PIM de la municipalidad y el descenso del PIM destinado a educación, incluyendo incluso las variaciones y los proyectos educativos considerados en la función planeamiento.

Municipalidad de La Matanza: Tendencia presupuestal 2009-2011



Fuente: Elaboración propia

Según el alcalde, la inversión municipal en el mejoramiento de infraestructura y servicios básicos es casi 30% del presupuesto municipal. Para 2012, la municipalidad disponía en su presupuesto de 1 millón 500 mil soles, asignó 100 mil soles al presupuesto participativo, y obtuvo cerca de 7 millones en concursos a Foniprel²⁵, que se han destinado a reconstruir el colegio de secundaria y refaccionar la escuela María Parado de Bellido, de nivel primaria. Otras fuentes de financiamiento han sido la Embajada de Japón, para mejorar la escuela Santa Rosa, y el Programa Euro Solar.

²⁴ Cabe advertir que un análisis más meticuloso tendría que incluir las rendiciones de cuentas efectuadas por la municipalidad distrital, pero solo disponemos de la efectuada en el primer semestre del 2011, en donde se establece por ejemplo que el año 2010 se tuvo 6 millones 303 mil 910 soles de ingresos y 5 millones 690 mil soles de gastos, y se invirtió en proyectos 3 millones 242 mil soles (Municipalidad Distrital de La Matanza, 2011).

²⁵ El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), es un fondo concursable, cuyo objetivo es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y estudios de preinversión orientados a reducir brechas en la provisión de servicios e infraestructura básica. Véase: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1594&Itemid=101376&lang=es

Capítulo 4. La gestión educativa en La Matanza

En el capítulo precedente se ha señalado que la gestión del alcalde de La Matanza tiene un estilo pragmático. Queremos resaltar que nos referimos a un estilo personal, pero enmarcado en una caracterización de la gestión municipal como parte de una serie de adaptaciones que vienen haciendo los gobiernos locales frente a los desafíos globales (incrementar su productividad e invertir en desarrollo) y nacionales (alinearse sus políticas dentro de los cambios del marco estatal unitario).

En este sentido, si bien la gestión edil no corresponde a un modelo gerencial, hay conciencia de la búsqueda de resultados y del uso eficiente y eficaz de los recursos. Además, aunque el alcalde ha apostado a priorizar la agenda educativa desde el inicio de su primer gobierno, ello no constituye un acto de voluntad individual, sino que expresa una voluntad concertada que ha llevado al delineamiento de una ruta con algunos pasos a seguir para responder a la problemática educativa identificada. Así, el año 2007, ante la ausencia de un área especializada, se creó la Comisión Ampliada de Regidores en Educación, Cultura, Deporte y Turismo, instancia que inició la formulación concertada del PEL²⁶.

Una de las estrategias promovidas por la municipalidad para concretar acciones en educación ha sido la construcción de “alianzas estratégicas” entre distintos actores; estrategia que en el marco de la descentralización se entiende ahora como una articulación con la instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional (la Ugel), y con la sociedad civil.

“Cuando uno es electo, en este caso como alcalde, mira en su entorno para ver con que se cuenta. El proyecto educativo local fue una propuesta de campaña electoral, porque yo antes había hecho un diagnóstico de la situación de la educación en el distrito de La Matanza. Entonces, más que todo esto de la articulación intergubernamental o interinstitucional, le agregaría yo, son las alianzas estratégicas que uno, los aliados que conforma para solucionar un problema. En eso gracias a Dios hemos tenido suerte”²⁷.

Esta estrategia se fundamenta en dos elementos claves de la gestión: potenciar los recursos humanos y establecer una redistribución adecuada de los recursos financieros- reduciendo sus costos de transacción- así como en la creación de un tejido de alianzas estratégicas; implicando la formación, aún incipiente, de redes. Esto se ve reforzado por el hecho que el alcalde es lugareño (natural de un caserío de La Matanza), y su accionar es percibido por funcionarios y pobladores como legítimo. En términos de uno de los funcionarios, el alcalde constituye un “político maduro”, con capacidad de armar correlaciones en favor de resultados concretos.

²⁶ La unidad encargada de las actividades educativas era el Departamento de Asuntos Sociales.

²⁷ Alcalde de La Matanza en el Encuentro Macrorregional Piura. 25 de setiembre de 2012.

Se puede identificar tres momentos de trabajo en educación por parte de la municipalidad: la búsqueda de consenso, la construcción de la propuesta educativa, y la implementación de políticas priorizadas. En el primer momento la municipalidad se abocó a la sensibilización y concientización de distintos actores de la localidad, tanto educativos como asociativos (organizaciones sociales de base, juntas vecinales, comisión de regantes, agricultores, ganaderos, entre otros).

El segundo momento corresponde al proceso de elaboración y construcción del Proyecto Educativo Local (PEL). Se elaboró un diagnóstico, buscando fomentar y canalizar la participación organizada de docentes y padres en el proceso²⁸, otorgando un papel central a la búsqueda de aliados. Como resultado, se publicó el PEL en julio de 2010, teniendo como referentes el PER y el PEN, e incorporando las especificidades propias de la localidad y la temática medio ambiental. Tanto la DRE como algunas organizaciones sociales, especialmente cooperaciones, cumplieron un papel importante en el asesoramiento técnico del proceso.

La visión del PEL La Matanza plantea garantizar el acceso desde la primera infancia a una educación de calidad, científica y en valores, que genere aprendizajes significativos, con una sociedad civil y Estado comprometidos de manera concertada y democrática en la formación de personas críticas, emprendedoras, con liderazgo e identidad local, responsables con el medioambiente²⁹ y el desarrollo integral local articulado a lo nacional y global³⁰.

A partir del PEL, se asume como una actividad necesaria el sensibilizar a la población en el tema educativo y comprometerlos con el logro de los seis objetivos estratégicos de la gestión establecidos en el PEL (Equidad educativa, aprendizajes de calidad, desempeño docente, gestión participativa y democrática, educación técnico productiva y superior, y sociedad educadora), estando pendiente elaborar un Plan Estratégico del Distrito. Como objetivo de gestión educativa, el PEL plantea implementar una gestión educativa comunitaria, descentralizada, eficaz, eficiente, concertada y financiada adecuadamente, asegurando que el servicio educativo distrital garantice el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población en su conjunto³¹.

Finalmente, el tercer momento corresponde a la implementación de las políticas priorizadas del PEL, como: la Escuela de padres, las Redes educativas rurales y los Centros de Educación Básica Alternativa y Especial. En este marco, hay proyectos ejecutándose en primera infancia, cobertura en inicial e infraestructura educativa³²; que se complementan con una serie de actividades, en alianza con otras entidades como el Programa de becas estudiantiles y Pronama.

²⁸ Los municipios escolares existen desde el año 2005, y el Proyecto Escuela para Padres se implementa desde 2008. Entrevista al Presidente de la Comisión de Educación, Deporte, Cultura y Turismo de La Matanza. julio del 2012.

²⁹ De acuerdo a INEI (2011: 44 y 49), el año 2009 la municipalidad no contaba con instrumentos de recojo de residuos sólidos, pero figuraba entre las que realizaban campañas de concientización ambiental.

³⁰ Véase PER de Piura al 2021 y PEL de La Matanza al 2021. Al parecer, el PEL de Las Lomas fue un referente en la construcción del PEL (aparece como bibliografía del PEL La Matanza).

³¹ Objetivo estratégico N° 4: "Asegurar una gestión local transparente y democrática que garantice una educación de calidad con aprendizajes significativos". PEL La Matanza (2010: 79).

³² Correspondientes a "Diseñar e implementar programas integrales de atención a la infancia", "Gestionar y asignar recursos humanos, materiales y financieros para la atención de la primera infancia", "Mejoramiento de ampliación de la cobertura de educación inicial II ciclo de educación básica regular", "Gestionar y asignar recursos para la construcción e implementación adecuada de centros de educación inicial en los caseríos del distrito", "Identificar las necesidades de infraestructura de las instituciones educativas de la localidad", y "Establecer convenios con entidades privadas para mejorar la infraestructura de las instituciones educativas locales".

Otras actividades se refieren a la implementación de un programa intersectorial de promoción de ambientes familiares saludables, la articulación de los programas de capacitación locales con instituciones del Ministerio de Educación para capacitaciones docentes, la diversificación curricular que se viene trabajando con la ONG Ñari Walac, la implementación de las II.EE. con equipos y materiales educativos e impulsar programas de estímulos y reconocimiento a los mejores docentes.

Se han creado condiciones al interior de la municipalidad para atender el tema educativo. Así, se cuenta con un equipo de especialistas en educación para impulsar y desarrollar el conjunto de actividades programadas en materia educativa. Desde el gobierno local está el equipo técnico local en educación. Para la conformación de este equipo técnico la Municipalidad en La Matanza ha solicitado a la Ugel el destaque de tres docentes, dos del nivel de educación primaria y uno de secundaria; uno de ellos hace las veces de coordinador del equipo. La Municipalidad paga los remplazos de estos docentes. Este equipo técnico tiene como centro base un espacio que brinda una de las escuelas del distrito y es coordinado por la Ugel y el gobierno local³³.

Por otro lado se cuenta con una Secretaria Técnica del Consejo Educativo Municipal que depende de la Alcaldía y que está en proceso de reconocimiento por parte de la Ugel. Esta Secretaría Técnica coordina las acciones de implementación del PEL con la participación de los diferentes actores locales. Este estamento figura en el organigrama municipal como un órgano desconcentrado, lo que le da cierta autonomía administrativa. Además, está la Comisión de Educación integrada por los regidores, la cual participa activamente en las decisiones que en torno al tema educativo se van tomando.

Un elemento central en la gestión educativa de la municipalidad lo constituye la organización en redes educativas. En el distrito de la Matanza existen cuatro redes educativas. Si bien -a excepción de la red Pabur al Progreso, cuya creación es del año 1999- las redes se han conformado recientemente, en el marco de la implementación del PEL, en el proceso de su conformación han recibido apoyo de la municipalidad y la Ugel. Son espacios de aprendizaje e innovación pedagógica, y en algunos casos derivan de experiencias de Grupos de Inter Aprendizaje (GIA).

Si bien todas las redes cuentan con un Proyecto Educativo de Red que guarda correspondencia con el PEL (proyectos que han sido elaborados con apoyo del gobierno local y la asistencia técnica de la ONG Ñari Walac), existe una heterogeneidad en cuanto al funcionamiento de las redes, aspecto que ha sido señalado por los actores educativos entrevistados. El criterio de formar una red es de acuerdo al espacio territorial y a un número determinado de instituciones, que no debe exceder a 20 (criterio que no se cumple en la práctica; puesto que una red como Km. 65 casi dobla dicho límite).

Cada red cuenta con un consejo que la coordina y está integrado por un coordinador, un docente de cada nivel, un miembro de Apafa, un miembro de la municipalidad y un estudiante. Los miembros de la red se reúnen una vez al mes para desarrollar actividades vinculadas con aspectos pedagógicos e institucionales. El Consejo de red también se reúne una vez al mes para coordinar las actividades que se programan en la red. La coordinadora de red participa en las reuniones de coordinación convocadas por la municipalidad, con la participación de los diferentes actores

³³ Entrevista a la coordinadora del equipo técnico local.

locales³⁴. Una de las principales ventajas de la red, señalada por los docentes, es que les permite desarrollar capacidades de manera conjunta, resolver problemas vinculados con la programación, diversificación curricular y estrategias metodológicas en escuelas unidocente y multigrados.

Los problemas que presenta la red de acuerdo a los coordinadores de red entrevistados son la falta de recursos económicos con los que cuenta la coordinadora de red, las distancias entre las instituciones educativas, así como la falta de un centro de recursos, entre otros. Si bien las redes reciben apoyo de la municipalidad para algunas actividades de capacitación, no tienen un presupuesto fijo para el desarrollo de estas. También reciben capacitaciones y asesoría técnica por parte de la UGEL, pero de acuerdo a los y las docentes entrevistados, este apoyo no sólo no era suficiente sino que no era una actividad constante³⁵. En general, se percibe el incremento en las instituciones educativas que conforman las cuatro redes, así como el predominio de instituciones de nivel primario.

Distrito de La Matanza: Redes educativas rurales por caseríos, nivel y tipo de IIEE

Red	# de caseríos	PRONOEI	CEI (inicial)	Primaria	Secundaria	CETPRO	IIEE y Pronoeis	IIEEs REDES
La Bocana	5	1	2	5	1	-	9	11
La Matanza	5	7	3	6	1	1	18	21
Laynas	1	2	1	1	1	-	5	6
Km. 65	20	5	1	18	1	-	25	34
Totales	31	15	7	30	4	1	57	72

Fuente: PER 2010 (46-49) y Proyectos Educativos de las 4 redes rurales (s.f.)

De acuerdo a la percepción de los y las docentes entrevistadas, por el momento el apoyo que recibían de la municipalidad era más cercano que el de la Ugel. Desde la Ugel también existen redes, denominadas Redes Educativas Institucionales (REI), las mismas que están en funcionamiento desde hace dos años y tienen reconocimiento de la Ugel. En el distrito de la Matanza existe una red institucional, la cual coordina con los consejos de red del distrito para el desarrollo de las actividades de capacitación docente, entre otras. La RIE está a cargo de un docente elegido por el conjunto de II.EE. de la RIE el cual coordina directamente con La Matanza Dicha RIE articula a la municipalidad con los representantes de redes.

Como ya se ha señalado, una estrategia clave que explica la eficiente y eficaz gestión educativa de la municipalidad es el tejido de alianzas que ha impulsado. Las relaciones con las entidades e instancias con las que establece algún tipo de vínculo se concretizan a nivel de convenios. En la perspectiva de aunar esfuerzos, la municipalidad ha establecido alianzas intergubernamentales con ministerios como Salud (Minsa), Educación (Minedu), Agricultura (Miniag), de la Mujer y Población Vulnerables (Mimp) y de la Igualdad y la Inclusión Social (Midis); y ha mantenido el vínculo con las ONG Visad Ayuda en Acción, Centro Ideas, Cipca y Ñari Walac. La municipalidad ha establecido una línea de apoyo en aspectos pedagógicos, sin descuidar la construcción de infraestructura y sus funciones tradicionales de apoyo en cultura y deporte.

³⁴ Entrevista a coordinadora de red educativa de la Matanza, Piura.

³⁵ Estas redes aún no son reconocidas por la UGEL, puesto que no cumplen con los requisitos que se le pide, relacionados con el hecho que una red tiene que agrupar escuelas de los tres niveles de la educación básica (inicial, primaria, secundaria), requisito difícil de cumplir en La Matanza ya que hay pocas escuelas de inicial y secundaria. Otro impedimento es que se pide que las redes tengan un máximo de 20 escuelas y hay redes en el distrito que tienen más de esto, ya que incluso agrupan PRONOEIs.

Y en el proceso, ha sido clave la asesoría brindada por el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb) a través de su propuesta de acompañamiento pedagógico; así como el apoyo en la convocatoria por parte de la iglesia, en un contexto donde gran parte de la población es católica.

“Gracias a Dios nos llevamos con mucha armonía con estas instancias, y ellos van, y han visto el trabajo, participan, cada uno pone su granito de arena, con los técnicos, nos asesoran, nos orientan, y todo esto se viene reflejando en resultados. No es que el alcalde es el iluminado, los regidores. No, esto es un equipo, este es un consenso que se viene dando en La Matanza, y los resultados de logro de aprendizaje han comenzado a subir en La Matanza. Y no han subido a mi criterio por casualidad, no, porque ya se viene dando una medición por la zona. Han hecho las ONG y también el Ministerio de Educación, los indicadores han empezado a subir y eso me satisface sobremanera”³⁶.

Este tipo de gestión edil, como señalaron el alcalde y los funcionarios de la administración municipal, no puede ser definida como un “modelo educativo”, pero contiene un conjunto de elementos que apuntan hacia la construcción de éste. No obstante, los funcionarios de la administración edil son conscientes que se requiere de otros elementos, entre los que mencionaron los incentivos y personal capacitado para poder obtener mejores resultados.

Por otro lado, estos funcionarios se percatan de que el tipo de gestión educativa que vienen impulsando tiene un correlato en la mejora de la calidad de la educación que se viene observando en La Matanza, Así, tras varios años de apuesta del gobierno local por la educación, indicadores como el de cobertura han crecido. Es así como en hoy en día se atiende a un promedio de 10% de estudiantes en el nivel inicial, 80% en primaria y 20% en secundaria³⁷.

Asimismo, se registra un impacto significativo en el desempeño escolar, particularmente en las pruebas de matemáticas. Observando los resultados en la Evaluación Censal de estudiantes de los años 2009, 2010, 2011. La Matanza obtuvo mejores promedios en comprensión lectora el año 2010, y un incremento del logro en matemática el 2011, que inclusive supera al promedio nacional y regional, pero un marcado descenso en comprensión lectora el mismo año, por debajo del nacional y regional.

Resultados comparados en la ECE años 2009, 2010, 2011. 2° de primaria, nivel suficiente

	Pruebas ECE	Resultados % Nivel 2		
		2009	2010	2011
Nacional	Comprensión lectora	23.1	28.7	29.8
	Matemáticas	13.5	13.8	13.2
Departamento Piura	Comprensión lectora	21.0	26.2	28.8
	Matemáticas	11.5	11.9	13.8
Ugel Chulucanas	Comprensión lectora	18.2	22.8	21.3
	Matemáticas	11.1	12.8	18.7
Distrito La Matanza	Comprensión lectora	17.8	32.8	22.4
	Matemáticas	13.4	9.8	23.7

Fuente: MED - UMC. Muestra de Control de ECE 2007, 2008, 2009, 2010. Segundo Grado de Primaria, y elaboración propia en base al Sistema de Consulta de resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE:

http://sistemas02.minedu.gob.pe/consulta_ece/publico/index.php

³⁶ Alcalde de La Matanza en el Encuentro Macro Regional Piura. 25 de setiembre del 2012.

³⁷ Cifras brindadas en entrevista con especialista de la DRE Piura.

Para aproximarnos a una explicación de estos resultados, mostraremos en detalle el tejido de “alianzas estratégicas”, es decir, la articulación en sus diferentes espacios y mecanismos, en confluencia con la gestión edil y específicamente con la gestión local de la educación.

La experiencia de La Matanza en el marco de la articulación gubernamental en educación

Referirnos a todas las articulaciones realizadas por la gestión municipal excede los objetivos del presente estudio, por lo que se analizará las referidas a educación, mencionando aquellas que se relacionan colateralmente con educación. De acuerdo a Castañeda (2012), las formas de articulación involucran variadas manifestaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre niveles de gobierno y sectores público y privado. En el caso analizado se observa que en la municipalidad existen distintas formas de articulaciones y en la práctica, varias actividades aparecen muy mezcladas.

No obstante, es evidente que hay una delimitación vertical / horizontal en donde se puede ver claramente una tendencia a la mayor concentración de actuaciones edilicias en torno al tejido de articulaciones horizontales multisectoriales de cooperación y de colaboración y apoyo mutuo, con una mayor efectividad de la coordinación interinstitucional que intergubernamental, y una articulación incipiente de redes interterritoriales locales.

Formas de articulación encontradas en la gestión edil en educación en La Matanza

Articulación	Actividades	Espacios y mecanismos de interacción
Horizontal (Intra-gubernamental)	Coordinación (corresponsabilidad)	*Interinstitucionales: Comisión de Regidores y Secretaría Técnica *Interterritoriales: Redes educativas rurales
	Cooperación (desarrollo de capacidades)	*Multisectoriales: Convenios horizontales con ONGs *Capacitaciones a docentes: apoyo a Ugel
	Colaboración (complementariedad)	*Multisectoriales: Sector público - ONGs –Sociedad Civil en implementación de PEL *Convenios entre GL (distritales)
Vertical (Inter-gubernamental)	Coordinación (corresponsabilidad)	*Nivel incipiente de encuentro entre modelo de sistema de gestión diseñado por GR y la experiencia de GL *Interterritoriales: REI (GR-Ugel)-Redes
	Cooperación (desarrollo de capacidades)	*Capacitaciones y asistencia técnica informal (por especialistas de GR-DRE)
	Colaboración (complementariedad)	*Convenios sectoriales

En la experiencia de La Matanza destaca una mejor cooperación y colaboración en la articulación horizontal de tipo multisectorial, entre el sector público (gobierno regional y local), el sector privado (ONG) y la sociedad civil (comités y mecanismos de participación). Es decir, más allá de establecer un acercamiento a las Ugel (para apoyos mediante convenios, programas de capacitación y alianzas), la experiencia local de La Matanza evidencia una coordinación más eficaz a nivel multisectorial (con las agencias de cooperación) que a nivel intergubernamental con la instancia local del gobierno regional. De ahí que en la coordinación vertical intergubernamental, el alcalde recién se enteró de que existía un Modelo de Sistema de Gestión Regional en un encuentro en el que a la vez los funcionarios del gobierno regional pusieron atención a su experiencia.

Es a través de las alianzas multisectoriales con el sector público y privado que se elaboró el PEL, siendo clave la asesoría brindada por Promeb a través de su propuesta de acompañamiento pedagógico; así como el apoyo de la iglesia. Y con el subtítulo “La Matanza, Tierra del Cacique

Pabor, ésta es la educación que todos queremos para nuestro distrito”, el PEL se publicó en julio de 2010.

En la articulación vertical, los espacios de coordinación que se dan entre los diferentes niveles de gobierno en torno a la gestión descentralizada de la educación se establecen a partir de las iniciativas planteadas por el gobierno regional y las desarrolladas por La Matanza. Desde la DRE, la dirección viene promoviendo encuentros descentralizados con los alcaldes, mientras que desde la Subgerencia de Desarrollo Social del gobierno regional se viene construyendo un modelo de sistema de gestión que plantea, entre otros puntos, como ha sido señalado, la delegación de competencias a las municipalidades de centros poblados. Y desde la municipalidad, a partir del reconocimiento de objetivos comunes, derivados de la construcción del PEL, los funcionarios solicitan capacitaciones y vienen coordinando con la Ugel acciones pedagógicas de manera articulada.

“Como decía el profesor (...) antes todo se trabajaba desarticulado, ahora ya no, ahora se está trabajando de manera articulada, de tal manera que todos aunamos esfuerzos, si no cada quien está trabajando por su lado. Ahora se está trabajando con una organización fortalecida, de tal manera que todos están apuntando a lo mismo”³⁸.

Si bien no hay una alineación partidaria entre distrito, provincia y región (que en teoría facilitaría la coordinación), el alcalde distrital ha mostrado habilidad para convocar y articular esfuerzos, con cuadros técnicos ediles que han logrado obtener montos de los fondos concursables del MEF a través de +Fondo de promoción a la Inversión Pública regional y local (Foniprel), así como el criterio para mantener una relación armoniosa con las jerarquías de gobierno.

“Yo recuerdo que, por ejemplo, cuando se ha iniciado el trabajo en la Ugel Chulucanas del nuevo coordinador, lo primero que hemos hecho es visitarlo, felicitarlo por el cargo que tiene y decirle que tenemos las puertas abiertas del gobierno local para poder coordinar, queremos trabajar estrechamente. Lo hemos invitado acá a La Matanza, hemos participado en las reuniones de directores, de profesores, estamos allí. Igual cuando, a nivel de gobierno regional, el alcalde lo primero que ha hecho es enviarle una carta de felicitación al presidente regional y decirle que necesitamos una reunión para poderle plantear la problemática de nuestro distrito, lo ha traído acá a La Matanza, y el tema político queda de lado. Acá priorizamos nosotros el tema, la problemática de nuestro pueblo, y allí hay buenas relaciones. Pero pienso que también es la apertura, el alcalde es un político maduro que conoce cuál es su campo y siempre está poniendo por encima los intereses del pueblo de La Matanza, y siempre, los aliados que han venido acá siempre han sido bienvenidos, los hemos atendido y dado las facilidades para que puedan desarrollar su trabajo”³⁹.

En educación, la coordinación interinstitucional se establece al interior de la municipalidad entre la Comisión Ampliada de Regidores, la Secretaría Técnica del PEL financiada por el gobierno local, y el Copale, que está en proceso de reorganización. La coordinación intergubernamental es más difícil de precisar como únicamente vertical, pues se expresa en dos redes diferenciadas: la Red Educativa Institucional (REI, dependiente de Ugel) y las Redes Educativas Rurales (surgidas de

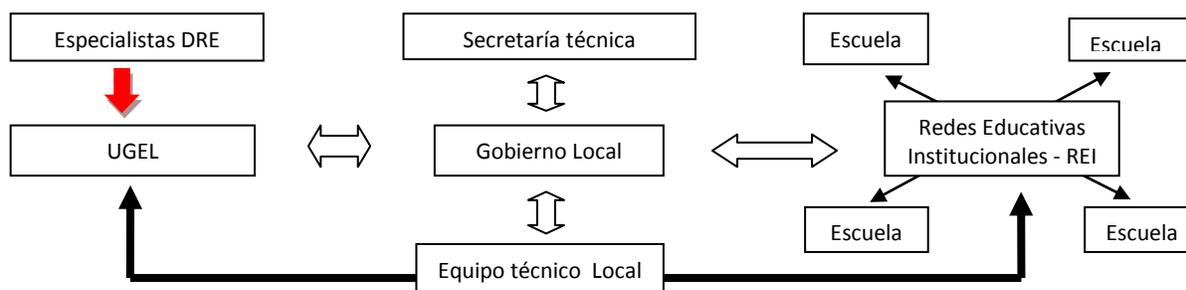
³⁸ Entrevista a la Coordinadora de la Red Educativa institucional (REI). Agosto del 2012.

³⁹ Entrevista a funcionarios de la municipalidad de La Matanza, julio del 2012.

manera local y en estrecha relación con la municipalidad, con quien coordinan “para que no se crucen actividades planificadas”⁴⁰.

Los significados locales de la articulación (que desde la alcaldía se entiende como “alianzas estratégicas”) no son unívocas: la confianza en las autoridades y la valoración de la presencia de los técnicos de las DRE, Ugel y Minedu, por parte de los miembros de Conei que conforman las redes tienden a aludir a la falta de planificación (hay planes, pero las prioridades se realizan de acuerdo a la necesidad) y a la absoluta ausencia del nivel de gobierno provincial en las coordinaciones, por diferencias políticas o por falta de interés en la localidad.

Otros significados de la articulación se establecen, esta vez desde el nivel regional, en torno al lugar que le correspondería a los especialistas regionales en establecer vínculos entre la Ugel, los técnicos locales y las redes en la coordinación intergubernamental. Según el esquema planteado por el sistema de gestión en educación del gobierno regional de Piura, cada especialista de la DRE estaría a cargo de coordinar directamente con una Ugel y con cada coordinador del equipo técnico, los cuales desempeñarían su labor en cada distrito de la Ugel.



En el esquema resultante, un aspecto medular sería la centralidad de los especialistas regionales, y con ello, lo que podría estar operándose es un intento de formalizar posicionamientos e influencias personales en los intersticios de la política de la descentralización⁴¹; situación que es percibida por algunos funcionarios regionales como parte de estrategias individuales de acumulación de poder. Este es un tema que por sus implicancias éticas y políticas requiere de mayor profundización.

⁴⁰ Entrevista a Coordinadora Red Pabur al Progreso. Agosto del 2012.

⁴¹ Situación que involucra diferentes apuestas, las cuales deben abordarse, corregirse o potenciarse integralmente: “La descentralización educativa aún vigente requiere revalorar sus potencialidades, tanto desde sus intersticios como desde el centro de la política de la descentralización. Esto implica que la modernización del sector en la práctica puede encubrir la reproducción de un modo de gestión tradicional, si no se atiende a los procesos que operan en las dimensiones institucionales, grupales e individuales de la mediación administrativa” (Vargas 2010).

Reflexiones finales

1. Una caracterización más precisa de la gestión municipal y de su incidencia en la mejora educativa tendría que considerar los siguientes elementos: el cambio local en las visiones del desarrollo⁴², las capacidades políticas y técnicas de las autoridades municipales y las capacidades técnicas de los equipos municipales, la presencia de cuadros locales formados en acompañamiento pedagógico, y la voluntad concertada desde la municipalidad en liderar y promover la educación con recursos conseguidos en alianzas multisectoriales y convenios de cooperación.
2. En este contexto, la heterogeneidad municipal se constituye en un elemento clave a tomar en cuenta en los estudios sobre la gestión educativa local. Al interior de ella, la burocracia calificada es un elemento decisivo pero no determinante para una efectiva gestión educativa, ya que requiere de tres condiciones para su desarrollo: un liderazgo político (no entendido únicamente como partidario) y concertador de una agenda a favor del tema educativo, un equipo profesional comprometido con el logro de objetivos y metas en función de una gestión por resultados, y legitimidad social y técnica para llevar a cabo estas tareas de manera sostenida y medible⁴³.
3. La propuesta de gestión educativa descentralizada de la municipalidad de La Matanza es percibida por el alcalde y su equipo como parte de una ruta planificada hacia la construcción de un modelo de gestión; ruta que puede estar en correspondencia con el modelo de sistema de gestión propuesto por el gobierno regional, en la medida que ambos tienen como elemento principal de planificación al PER. En este sentido, toma relevancia la capacidad organizativa al interior de la municipalidad (estructurada de manera tradicional, pero adecuada a la dinámica de la lógica pragmática del alcalde), la priorización del presupuesto a la función educativa, la calidad de las alianzas establecidas en términos de articulación con el Estado y la sociedad civil, y el valor otorgado a la participación ciudadana para construir confianza en la autoridad y fortalecer la ciudadanía⁴⁴.
4. Cabe destacar que el alcalde, sin ser un educador de profesión, apuesta por el desarrollo educativo en su comunidad como elemento central. Así, sobre la base de un diagnóstico de la realidad de su localidad ha identificado las necesidades y demandas educativas de ésta. Y como correlato de ello, ha aprovechado las oportunidades para obtener financiamiento para educación, por medio de diversos aliados estratégicos (y especialmente agencias cooperantes) cuyas relaciones ha sabido cultivar y canalizar en beneficio del desempeño escolar de su comunidad. El espacio decisivo de la colaboración multisectorial parece ser el establecimiento de prioridades de intervención que permitan la mejora en los resultados educativos.

⁴² “Varias décadas de intervención cada vez más intensa de organismos estatales de promoción del desarrollo y de instituciones privadas han motivado la generación progresiva de una nueva gramática del desarrollo, que es compartida por una parte importante de la población y por muchas autoridades locales” (Hernández 2008: 134).

⁴³ La lógica política no debe ser dejada de lado en estos estudios, ya que contribuye a moldear los procesos de constitución de la gestión y la actuación edil. Véase Muñoz (2012).

⁴⁴ Este punto es crucial en un contexto nacional en donde, según el Latinobarómetro (2012), los ciudadanos peruanos no confían en sus instituciones públicas y se declaran insatisfechos con la democracia.

5. Con la experiencia adquirida en estas coordinaciones, la municipalidad ha fijado sus líneas prioritarias en la construcción de redes, el Ceba, la escuela de padres, y de manera reciente, en propuestas de diversificación curricular a nivel de las redes rurales. Como resultado, su propuesta intenta implementarse de manera articulada, a través de la Comisión Ampliada de Regidores que mantiene una actitud dialogante con ambos planos de la articulación: a nivel intergubernamental con la Ugel y especialistas de la DRE; y a nivel social con las unidades participativas, aunque el Copale es débil y las redes rurales estén lejos de constituir parte de una articulación interterritorial. En este último punto, hay que mencionar que el nivel de articulación con el gobierno central es aún inexistente, fuera de las medidas dictaminadas por las normas. Es el caso del malestar por la no inclusión de La Matanza al Programa Redes Educativas Rurales del Minedu.
6. Las limitaciones de la experiencia de La Matanza radican en que la municipalidad no tiene un Plan de Desarrollo Concertado (PDC) articulado al Proyecto Educativo Local (PEL), tampoco sigue el modelo gerencial de administración, su articulación con el Gobierno Regional es incipiente, no cuenta con un sistema de información, monitoreo y rendición de cuentas, ni con un mecanismo que asegure la continuidad de la propuesta construida, más allá de que continúe el mismo alcalde y equipo. En este punto se requeriría una mayor claridad del rol de la Ugel en la articulación vertical intergubernamental; y establecer un diagnóstico de las redes existentes (a todo nivel, incluso en asociatividad mancomunada) y de sus problemáticas, así como de los Conej, en función del papel que cumplirían en reforzar la articulación horizontal multisectorial.
7. La experiencia evidencia la necesidad de mejorar la planificación y articulación de las relaciones intergubernamentales en educación. Mientras el gobierno regional de Piura trabaja en un Plan de Mediano Plazo (en torno al PER), en La Matanza el trabajo se guía por el PEL (con un PDC que se estaba actualizando con Cipca), en función a las prioridades en políticas nacionales (primera infancia) y regionales (ampliación de cobertura). Pero el aporte del GR no se visibiliza a escala distrital, y las iniciativas de la municipalidad se orientan a conseguir financiamiento central (Foniprel) y externo (cooperación internacional). Esta suerte de “descoordinación y disociación intergubernamental” se tiende a obviar en el diseño de modelos construidos verticalmente, que no atienden a la especificidad de relaciones que se entrelazan, a menudo frágilmente, detrás de cada resultado “exitoso” pero insuficientemente estable, como viene ocurriendo en otras localidades del país.

Referencias bibliográficas

- Castañeda, V. (2012). *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. CNE: En prensa.
- Cotler, J., Barrenechea, R., Glave, M., Grompone, R. & Remy, M. (2009). *Poder y Cambio en las regiones*. Lima: IEP, PNUD.
- Cuenca, R. (2007). *Balance sobre la descentralización*. Lima: Foro Educativo.
- Estado peruano (2003). *Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales*, LOGR 27867.
- Estado peruano (2003). *Ley General de Educación*, LGE 28044.
- Estado peruano (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*, LOM 27972.
- Gargurevich, J. (2011). *Estudio Marco de Referencia para el Diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Documento de Trabajo.
- Gobierno Regional de Piura (2011). *Lineamientos para la Gestión e implementación del Proyecto Educativo Regional. Planes de mediano plazo: 2012. 2016*. Piura diciembre.
- Gobierno Regional de Piura (2012). *Modelo de gestión educativa regional, un modelo para alcanzar metas y resultados*. Power Point presentado por José Luis Calle Sosa en el Encuentro Macro regional Piura.
- Hernández, R. (2008). "Antioquía, Pacucha y Quiquijana. Análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana" en Grompone, Romeo; Hernández, Raúl y Huber, Ludwing, *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP.
- Hufty, M. (2010). "Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico", en: *Revista de Salud Pública*, volumen 12 sup (1), abril, pp. 39-61.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011). *Piura. Compendio Estadístico 2011*. Piura: ODEI.
- Latinobarómetro (2012). *Latinobarómetro 1995-2011. Perú*. Corporación Latinobarómetro.
- Ministerio de Educación (2012). *Construyendo lineamientos de política para la gestión descentralizada*. Presentación en el Taller Nacional: Gestión descentralizada de la Educación. Lima, 17 al 19 de setiembre.
- Ministerio de Educación (2011). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes. Segundo Grado de Primaria*. Lima: UMC.
- Municipalidad Distrital de La Matanza (2011). *Rendición de Cuentas Año 2010 - 1er. Semestre 2011*.
- Municipalidad Distrital de La Matanza (2010). *Reglamento de Organización y Funciones*
- Municipalidad Distrital de La Matanza (2010). *Proyecto Educativo Local del distrito de La Matanza. Morropón-Piura-Perú 2010-2021*.

- Municipalidad Distrital de La Matanza (2006) *Plan Estratégico de desarrollo 2006-2015. Distrito de La Matanza*.
- Municipalidad Distrital de La Matanza (2003). *Manual de Organización y Funciones*.
- Municipalidad Distrital de La Matanza (s.f.). *Proyectos educativos de las redes rurales: "Laynas en acción al progreso-Laynas", "Pabur al Progreso-Km.65", "El encanto del Pilar-La Bocana" e "Innovando al Progreso Siglo XXI-La Matanza"*.
- Muñoz, F. (2012). *¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas*. Lima: Ponencia presentada al III Seminario Nacional de Investigación Educativa de la SIEP.
- Neiman, G. & Quaranta, G. (2006). "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en: Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. pp. 213-237. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Prats i Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Trelles, C. (2009). *Razones burocráticas ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?* Lima: PUCP.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Ed. Troquel.
- Sanz, P., Muñoz, F. & Canchaya, C. (2010). *Indicadores educativos por departamento: Piura*. Lima: ACDI.
- USAID Perú (2009). *Módulo Aprendes 5. Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada*. Lima: USAID.
- Valdivia, N. y Arregui, P. (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa*. Informe final. Lima: GRADE.
- Vargas, J. (2010). "En los intersticios de la política de descentralización. Direcciones regionales de educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica", en Tanaka, Martín (editor) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.
- Velásquez, F. (2010). *Planeamiento territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Cuadernos Descentralistas N° 25. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Con el apoyo de:

