

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Hagámoslo Juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que

presenta:

Dorkas Yomira Jhermy Soto Pomachagua

Asesora: Jessica Bensa Morales

Junio, 2018

AGRADECIMIENTOS

*Agradezco a mis padres, mi asesora y mis amigos,
por la motivación constante y el cariño sincero.*

*Esta tesis se la dedico a Herminia Paucar
y Alejandro Pomachagua, mis abuelos y protectores*



Resumen:

Esta investigación se centra en el análisis de los factores que inciden en la implementación de la corresponsabilidad en educación del programa Juntos en instituciones educativas pertenecientes a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Junín y Concepción, en el departamento de Junín. Estas UGEL comparten características sociodemográficas y contextos similares; sin embargo, muestran resultados diferentes en cuanto a la implementación de la corresponsabilidad de Juntos. Se han analizado Instituciones Educativas (IEs) en cada una de las UGEL y dado que los resultados obtenidos fueron positivos en un caso y negativos en el otro, lo que se trata de identificar son los factores que influyeron en esta diferencia. Para ello, se parte de la hipótesis de que el rol de los gestores locales del programa Juntos es importante para lograr una adecuada implementación y alcanzar mejores resultados, por lo que la diferencia estaría en la capacidad o disposición de estos “burócratas de la calle” para trabajar coordinadamente con los demás actores locales (directores de escuela, UGEL, DRE, etc.). En la presente investigación, se analizará la implementación de la corresponsabilidad del programa Juntos, y para alcanzar este objetivo se utilizará el enfoque retrospectivo de políticas públicas, pues permitirá analizar la implementación sobre la base de un enfoque territorial. Asimismo, se determinará cómo la implementación se adapta al territorio y si se produce o no una cooperación entre actores que explique las diferencias encontradas en las IEs seleccionadas.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| CAPÍTULO I: UNA MIRADA BOTTOM-UP DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 7 |
| El proceso de implementación de una política pública | 7 |
| ¿Cuáles fueron los cambios y problemas en este proceso? | 8 |
| El enfoque retrospectivo: una mirada bottom-up | 10 |
| Los “burócratas de la calle”, actores del proceso de implementación | 11 |
| CAPÍTULO II: LA IMPLEMENTACIÓN, EL ENFOQUE RETROSPECTIVO Y EL PROGRAMA JUNTOS; UNA MIRADA AL NIVEL TERRITORIAL | 14 |
| Un largo proceso de implementación | 14 |
| El enfoque retrospectivo como una propuesta | 18 |
| El análisis del programa Juntos desde la perspectiva de la coordinación | 21 |
| CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 24 |
| Preguntas de la investigación | 24 |
| ¿Burócratas de la calle del Programa Juntos? | 25 |
| Objetivos de la investigación | 27 |
| Hipótesis de la investigación | 28 |
| Selección de casos | 29 |
| Factores para seleccionar los casos | 30 |
| ¿Por qué Junín? | 31 |
| Dos UGEL, un programa | 32 |
| Los burócratas de la calle | 38 |
| CAPÍTULO IV: BURÓCRATAS DE LA CALLE. DOS SECTORES, UN PROGRAMA | 39 |
| Antecedentes del Programa | 39 |
| El transcurso del Programa en los últimos 11 años | 41 |

| | |
|--|----|
| Los “burócratas de la calle” del Programa Juntos | 48 |
| Análisis transversal..... | 66 |
| CONCLUSIONES | 73 |
| BIBLIOGRAFÍA | 77 |
| ANEXOS | 80 |



INTRODUCCIÓN

Se han desarrollado actualmente en el país varios programas y políticas, con la finalidad de que se logre cumplir con las metas y objetivos nacionales, así como obtener mejor desempeño en el cumplimiento de las funciones del Estado y el fortalecimiento las capacidades de los funcionarios. Uno de estos programas es el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS. Este programa fue creado con el objetivo de promover un mayor acceso a la salud y la educación a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema.

A partir del año 2011, los programas de desarrollo, inclusión social y enfrentamiento a la pobreza tuvieron un papel protagónico en la agenda política, el mismo que fue incrementándose durante los siguientes años. Este incremento resultó en la creación de un ministerio especializado en esos programas, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Uno de los programas implementados es Juntos, un programa social de transferencias condicionadas, que tiene como objetivo ampliar el acceso a la salud y educación a las familias que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, y que tiene el

objetivo de potenciar el capital humano. El programa Juntos es uno de los más antiguos en esta categoría, ya que se encuentra funcionando desde el 2005 y es considerado como uno de los programas con mejor desempeño. Por esa razón, en el 2015 recibió una certificación internacional de calidad ISO 9001.

El programa Juntos trabaja con el objetivo de potenciar el capital humano a través de entregas de incentivos monetarios condicionados. Este programa cuenta con un enfoque de protección a las familias más desfavorecidas, razón por la cual la mejora en la gestión es un factor importante para obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza y elevar el capital humano, que es medido en el ámbito de salud y educación.

Este trabajo busca analizar el proceso de implementación obtenido por el programa desde el análisis de la coordinación interinstitucional en el proceso de implementación. Hoy en día, en el país se presta muy poca atención a la coordinación a nivel local, lo que no permite percibir cuales los problemas que aparecen cuando la política pública se implementa en el territorio. Por ello, aquí se analizará específicamente el papel clave que tienen los “burócratas de la calle” para el desarrollo de la implementación y cuál es su influencia sobre los resultados del programa. El enfoque retrospectivo que emplearé en este estudio permitirá entender problemas de implementación mediante una mirada bottom-up. Entonces, el análisis empleado se encuentra enfocado en el accionar de gestores locales del programa o “burócratas de la calle”, quienes tienen la

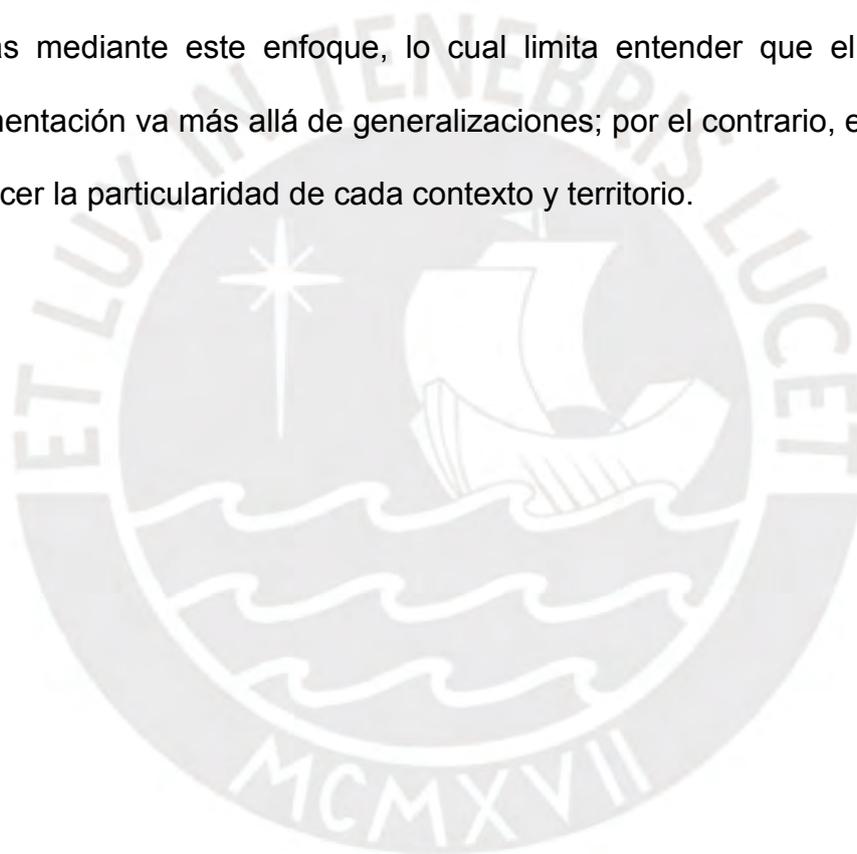
responsabilidad de desarrollar la implementación y asegurarse de que el desempeño del programa sea óptimo.

El programa Juntos cuenta con un convenio con el Ministerio de Educación (Minedu), en el que se especifica el establecimiento de mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia entre ambas entidades. A pesar de la existencia de este convenio y la presencia de objetivos delimitados, existe un vacío normativo que dificulta que las acciones se realicen de modo correcto para hacer efectiva la coordinación. De otro lado, el convenio especifica la importancia de la presencia de coordinadores interinstitucionales y coordinadores locales, aunque no señala cuáles serán las funciones específicas de cada actor.

El problema para determinar el nivel de coordinación y cooperación entre ambas instituciones se ha materializado en diversas dificultades al momento de implementar el programa. Actualmente, existen problemas de recojo de información para la verificación de corresponsabilidades, así como la falta de información de los requerimientos para otorgar un servicio adecuado. Existen pocas investigaciones que determinan la coordinación entre estos dos sectores, principalmente por los vacíos encontrados en las documentaciones del programa y por la falta de interés en el análisis de estos temas.

Por ello, este trabajo tiene como objetivo identificar las prácticas de coordinación entre los sectores encargados para la implementación del programa en el ámbito educativo en dos UGEL (Junín y Concepción). Este

trabajo se enfoca particularmente en el análisis de las prácticas de coordinación, específicamente a nivel territorial, entre los gestores locales del programa y el resto de actores. En consecuencia, este trabajo resulta relevante por ser un aporte al conocimiento con respecto a la forma de observar las políticas públicas a partir de su heterogeneidad en su implementación. En el país se han desarrollado una limitada cantidad de investigaciones que analicen las políticas públicas mediante este enfoque, lo cual limita entender que el proceso de implementación va más allá de generalizaciones; por el contrario, es importante reconocer la particularidad de cada contexto y territorio.



CAPÍTULO I: UNA MIRADA BOTTOM-UP DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso de implementación de una política pública

Dentro del ciclo de las políticas públicas, existen varios procesos necesarios para el cumplimiento de metas, las cuales se encuentran en el diseño de la política, la implementación, la evaluación y la retroalimentación. Para que una política pública sea exitosa, es necesario reconocer la importancia individual y conjunta de cada uno de estos procesos. En consecuencia, esta investigación busca desarrollar el análisis de la implementación del programa Juntos, pues la complejidad y los resultados de la implementación pueden determinar el éxito o fracaso de una política pública.

Según Subirats (2008), “la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan”. Varios

autores (Aguilar, 19993; Pressman y Wildawsky, 1973) concuerdan que existen varias limitaciones que una política pública debe atravesar para que su proceso de implementación se desarrolle exitosamente y cumpla con sus metas, objetivos y resultados. Uno de esto problemas consiste en la dificultad de considerar todos los posibles supuestos que puedan modificar el diseño de la política pública en su implementación. Asimismo, esto implica el involucramiento de otros actores no previstos, la negociación y coordinación que impulsa la modificación de la implementación.

¿Cuáles fueron los cambios y problemas en este proceso?

Otros autores como Pressman y Wildawsky (1973) buscan encontrar respuestas al fracaso de las políticas. Ellos comienzan su análisis con una analogía para entender mejor la política. Dan por entendido que “la política es la formulación de una hipótesis de relación causal entre relaciones humanas y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente” (Aguilar, 1993). Entonces, si la implementación se basa en la relación causal, ello implicaría que las condiciones iniciales se encontraran en constante cambio, lo que generará que el proceso sea más difícil y engorroso.

La “multiplicidad de participantes y perspectivas” es uno de los factores no previstos en todas las políticas públicas. Según los autores, los actores perciben que sus intereses podrían ser reforzados o debilitados en el proceso,

generando la “competencia de intereses” (Pressman y Wildawsky, 1973). Existen distintas razones por las cuales los actores pueden tener cambios de opinión, pero para ello es necesario compatibilizar las diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación para poder continuar el programa. Para ello, los autores mencionan la necesidad de distintas rondas de coordinación y negociación para obtener un resultado satisfactorio. Determinan que una previa coordinación, si cuenta con los puntos de negociación y las características de los actores involucrados, puede ser una solución esperada en la implementación de toda política pública. A pesar de ello, se espera que la política siempre ha de tener periodos de retraso que ocasionarán que no sea exitosa inmediatamente. Sin embargo, creen que la coordinación de algún modo ayudaría a prever ciertos cambios en la implementación.

Otro autor que menciona la necesidad de la coordinación en el proceso de implementación es Bardach (1993), quien define este proceso como un juego en el que participan distintos intereses. El autor indica que “la pluralidad de intereses” ocasionaría que la única solución para el éxito de la política sea mediante la persuasión y la negociación. Estos dos factores son medios para lograr que cada parte coopere proporcionando los requerimientos del programa que están bajo su control. Así, para Bardach (1993), la clave de la coordinación reside en la cooperación y la interacción que pueda existir entre los distintos autores que se basen en los objetivos de la política.

El enfoque retrospectivo: una mirada bottom-up

Del mismo modo, Elmore (1993) indica que hay dos enfoques para analizar los problemas que la implementación: el prospectivo y el retrospectivo. Dichos enfoques aparecen como respuesta a la búsqueda de soluciones a la prematura toma de decisiones de las autoridades y funcionarios. Se buscaba que estos actores tomen decisiones informadas y racionales que se enfoquen en el cumplimiento de las metas, objetivos y alcances propuestos con anterioridad. El diseño retrospectivo, el cual será empleado en la investigación, reconoce la incidencia de los funcionarios locales y actores territoriales en los procesos de implementación y en los resultados de las decisiones.

Elmore (1993) menciona que el diseño retrospectivo permite comprender los mecanismos informales de delegación de la autoridad y los efectos de la discrecionalidad que tienen los funcionarios en el nivel más cercano al ciudadano para dispersar el control vertical sobre la implementación de las políticas y programas. Según este planteamiento, se estudia la coordinación, pasando de centrarse en las relaciones jerárquicas de control al interior de la burocracia hacia lo que ocurre en el momento preciso de la implementación en el territorio. Por lo tanto, se entiende que muchas veces las decisiones son resultados de negociaciones y compromisos con mayor orden y menor jerarquía. De esta manera, se involucra más a los actores del nivel más bajo de la política pública, es decir, a los gestores locales.

El enfoque retrospectivo, usado para analizar los procesos de implementación, ha sido empleado de varias formas que son útiles para entender mejor la eficacia de las políticas y programas públicos. Además, ayudan a reconocer cuáles son los factores que influyen en el desarrollo de los procesos de negociación e interacción de las decisiones entre los actores. Por otro lado, es necesario reconocer la existencia de jerarquías en el sistema burocrático, lo cual dificulta, a la vez que ayuda, a que la información pueda tener distintos filtros.

Los “burócratas de la calle”, actores del proceso de implementación

En este texto se utilizará también teoría sobre el análisis de la implementación a partir del papel que tiene el burócrata de la calle en su desarrollo. El autor que formula este concepto y enfoque es Michael Lipsky, quien realiza una introducción al papel crucial que tienen estos burócratas, no solo en el desarrollo administrativo de la política pública, sino como un actor que llega a ser nexo entre el ciudadano y el Estado.

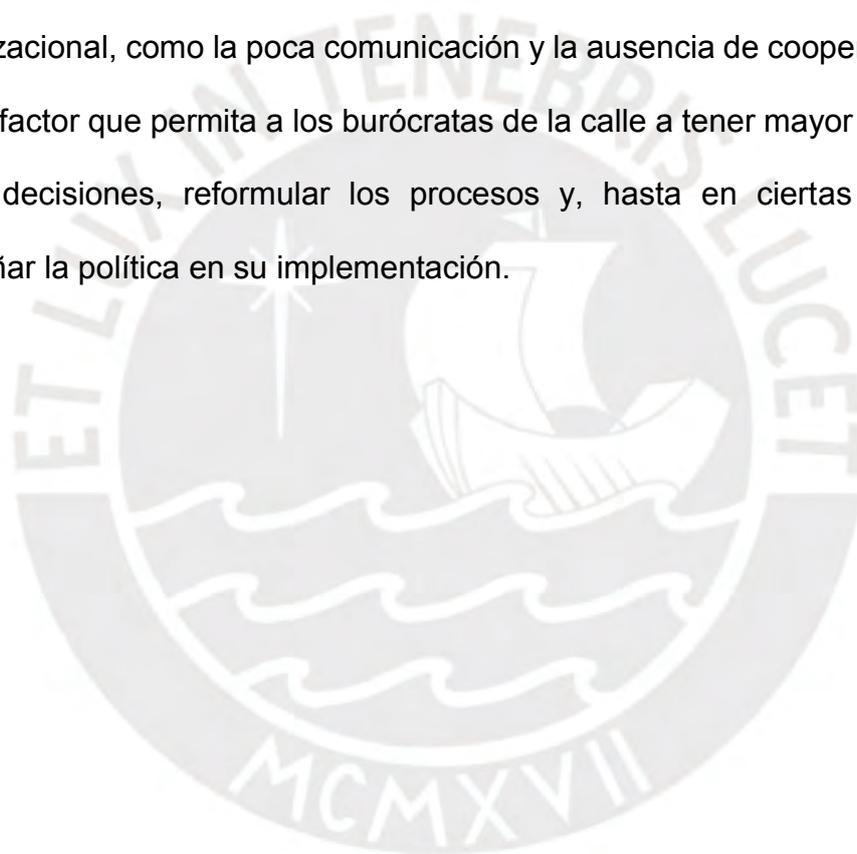
En el momento de implementar una política pública en el territorio, es importante reconocer que no sólo se debe adecuar el diseño al contexto, sino también los actores involucrados requieren adaptarse al contexto y resistir a los posibles desafíos del proceso. Los burócratas de la calle son aquellos que interactúan directamente con los ciudadanos; además, de ser quienes en su desempeño laboral poseen una amplia discrecionalidad para tomar decisiones, como

beneficios y sanciones, que conciernan a los beneficiarios de un programa y para solucionar o no los problemas que surgen en el proceso de implementación. (Lipsky, 1980) Asimismo, estos actores son la entidad representante del Estado más cercana a los ciudadanos y a sus derechos, por ello, su labor tiende a ser controversial en el desarrollo de las políticas públicas. Por lo tanto, como menciona Lipsky “the reality of the work of street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making” (Lipsky, 1980)

Por otro lado, una dificultad que atraviesan es que en el diseño de las políticas públicas no se logra prever los supuestos bajo los que un burócrata actuará, lo cual se convierte en problemas de implementación que se deberán afrontar, modificando las decisiones con base en la discrecionalidad en beneficio del ciudadano y respetando sus intereses. Además, la complejidad de la labor del burócrata de la calle puede implicar que no se logre elaborar reglas o instrucciones que incluyan todas las alternativas de solución que presentan los burócratas en su desempeño diario.

A parte de la discrecionalidad que identifica a los burócratas de la calle, existen otros aspectos que también son parte de su caracterización. Uno de ellos es la limitada facilidad de acceso a recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Lipsky indica que estos actores suelen trabajar bajo estas condiciones y con la finalidad de resistir, a veces se encuentran limitados a desarrollar sus funciones como se encuentran planificadas en las normas y reglas.

Además, es importante reconocer la relación entre el burócrata y las instituciones que los controla. Al respecto Lipsky (1980) menciona que existe una relativa autonomía de parte del burócrata y esto se debe a la poca comunicación interna que se tiene entre los gerentes y los niveles más bajos. Ello puede generar diversas respuestas, como el facilitar o retardar las funciones de los burócratas. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la dificultad en el nivel organizacional, como la poca comunicación y la ausencia de cooperación puede ser un factor que permita a los burócratas de la calle a tener mayor libertad para tomar decisiones, reformular los procesos y, hasta en ciertas situaciones, rediseñar la política en su implementación.



CAPÍTULO II: LA IMPLEMENTACIÓN, EL ENFOQUE RETROSPECTIVO Y EL PROGRAMA JUNTOS; UNA MIRADA AL NIVEL TERRITORIAL

Un largo proceso de implementación

El programa Juntos inició su proceso de implementación en el 2005, lo cual lo convierte en el primer programa de transferencia condicionada en el Perú, y sigue el modelo de países como Brasil (Bolsa Familia) o Colombia (Familias en Acción). Estos países fueron los primeros en América Latina en implementar este tipo de programas de atención a los más pobres, lo cual les dio relevancia a nivel académico por el enfoque distinto que empleaban para tratar las políticas sociales. Autores como Ernesto Cohen y Rolando Franco (2010) realizaron varios estudios sobre este tipo de programas y señalan la importancia de este tipo de programas para el enfrentamiento de la pobreza a largo plazo. Los autores enfatizan que el objetivo de estos programas es generar efectos importantes en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, lo cual solo sería posible mediante cambios a largo plazo. De otro lado, indican que estas políticas sociales no buscan acabar con la pobreza, tal como se mencionó, sino que son programas de “enfrentamiento”, pues son un “complemento” o

“movilizador” usados para hacer eficiente la inversión pública en salud y educación para las personas más pobres.

En el caso de Perú, existen diversas investigaciones relacionadas al programa Juntos, las cuales, en su mayoría, se publicaron con la motivación y el apoyo de entidades internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una de las primeras investigaciones que se realizaron sobre el programa Juntos fue hecha por Díaz, R et al (2009). Esta investigación se hizo mediante un estudio de campo, el cual buscó analizar los procesos y los efectos del programa en la población beneficiaria. Los investigadores realizaron un análisis de la entrega de transferencia monetaria a los hogares, el desarrollo de la oferta de los servicios incluidos en el programa (salud, educación e identidad) y el aprovechamiento de las transferencias entregadas a los hogares. A través de este estudio determinaron la existencia de una eficiente entrega de las transferencias en los hogares, la existencia de problemas en el recojo de información socioeconómica, y afirman que la oferta de los servicios de parte del Estado no es suficiente ni cubre la demanda del programa.

Del mismo modo, se realizaron otras investigaciones para determinar la importancia del programa sobre la población beneficiaria. Se desarrollaron estudios de impacto, evaluaciones de percepción, entre otros. Silvana Vargas W. (2011), y Elizaveta Perova y Renos Vakis (2011), realizaron estudios que descubrieron los problemas que surgieron en el proceso de implementación del

programa. Además, desarrollaron una serie de recomendaciones que serían útiles para la mejora y el rediseño del programa. Los autores mencionados sostienen que un factor principal es el fortalecimiento de capacidades del equipo técnico responsable de la implementación, pues ello implica la aplicación de instrumentos necesarios para una mejora significativa en la ejecución del programa. Siguiendo la línea de mejora de capacidades, estos investigadores coinciden en la importancia del papel de los funcionarios públicos en el desarrollo del programa. Este enfoque significa un cambio en la percepción que se tiene del funcionario público: en lugar de verlo como un simple funcionario convencional, pasa a ser un gestor que se involucra en las decisiones y la implementación del programa.

Otros estudios que guardan una mayor relación con la evaluación del programa en su fase final o de resultados son los realizados por Niños del Milenio (2012), como también los llevados a cabo por Patricia Zárate, et al (2011). Las investigaciones antes señaladas analizan el impacto del programa evaluando los resultados, así como el impacto del programa tanto en el largo como en el corto plazo. En el caso de Patricia Zárate, et al, se presentan propuestas para la estrategia de salida de beneficiarios del programa Juntos. Dicha estrategia supone el ingreso de nuevos beneficiarios y el egreso de los que hayan satisfecho sus necesidades gracias al programa.

Asimismo, se realizó un trabajo etnográfico en distintos pueblos indígenas del país, con la finalidad de analizar la implementación del programa, resolver

ciertos mitos de la focalización, así como comparar las experiencias del programa en localidades de la amazonia y de la sierra. Esta investigación fue realizada por Norma Correa y Terry Roopnaraine (2013), quienes mencionan que la implementación del programa fue exitosa en dos aspectos; el primero, el programa logró ser un instrumento relevante de inclusión social, económica y socialmente; y el segundo, que el programa permitió acumular un capital de confianza en las comunidades mediante su intervención. Sin embargo, también señalan la importancia de que otros actores se involucren para mejorar los resultados procesos del programa y así ampliar la confianza social del mismo.

Puede afirmarse que todas las investigaciones realizadas sobre el programa Juntos coinciden en ciertos problemas recurrentes, tales como la coordinación, la mejora en los procesos de focalización, así como los problemas del papel de los gestores locales. A pesar de la falta de datos concretos sobre el impacto del programa hasta el 2012, existe una justificación de la efectividad del programa mediante el análisis discursivo que todas las investigaciones recogen en sus estudios de campo. Estos análisis discursivos determinan los cambios que obtuvo el programa con relación a las responsabilidades del beneficiario y los resultados de estos.

Como ya se ha mencionado previamente, existe una gran variedad de investigaciones que permiten conocer más sobre su implementación, sus problemas y sus estrategias. Sin embargo, la mayoría estas investigaciones han sido desarrolladas entre el 2005, año en que se implementó el programa, y el

2012. La información que existe para los siguientes años solo puede obtenerse en los informes anuales del mismo programa, o en aquellos realizados por el Midis, lo que indica una falta de estudios sobre el impacto y la implementación del programa y además genera dificultades para nuevas investigaciones, pues no existe un sustento sobre los impactos, mejoras y resultados actuales del programa.

El enfoque retrospectivo como una propuesta

Por otra parte, esta investigación empleará el enfoque retrospectivo para el estudio de implementación de políticas. Este enfoque permite observar el proceso de la implementación de las políticas públicas mediante el análisis de la interacción de los “gestores locales” o “burócratas de la calle” con los actores presentes en el territorio, y cómo ello influye en la adaptación de las políticas a cada contexto particular. Con esa finalidad, se ha revisado bibliografía que se apoya en este enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas, como la investigación de Guy Peters y Andrew Mawson (2016). Ellos mencionan que la coordinación es un factor importante para el estudio de la gobernanza, ya que al reforzar la coordinación se puede obtener la respuesta o una respuesta para el éxito de la política. A través de esta investigación, se determina como la coordinación apoya a que todas las organizaciones o actores se encuentren familiarizados con las metas de la política, así como con las acciones de los otros, de modo que se logre encontrar un orden entre las acciones que realizarán los actores.

Ellos indagan sobre el papel y las características de la coordinación entre actores en el territorio al momento de implementar la política de identidad de Reniec. El objetivo de dicha investigación era determinar si la presencia o la falta de coordinación para resolver los problemas de implementación influye en que las campañas de registro y sus resultados sean eficaces o no. Los autores encuentran que la coordinación a nivel nacional y regional son factores importantes en el desempeño de los objetivos de la Reniec, pero que a nivel local los resultados en coordinación eran menos satisfactorios, ya que las reuniones entre los funcionarios de la Reniec y de la municipalidad no eran muy frecuentes. La investigación determinó la importancia de la mejora de capacidades de los funcionarios que operan en el nivel más cercano al ciudadano de la política pública, puesto que dicha mejora puede generar mejores resultados. Basándose en la teoría del *backward mapping*, los autores recomiendan potenciar a los administradores locales y de la comunidad para lograr una mejora en los resultados y un mayor alcance de la cobertura de la Reniec.

Del mismo modo, existen tres tesis de licenciatura de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) que emplean el enfoque retrospectivo para realizar su análisis. Una de estas investigaciones es la de Narda Carranza (2014). Carranza analiza las tensiones al momento de implementar el programa Qali Warma y las estrategias de solución, tales como las capacitaciones o la participación ciudadana. La autora hace énfasis en la importancia del actuar de los “burócratas de la calle” en el proceso de negociación y presentación de soluciones a los problemas y tensiones en la implementación del programa, para

lo cual usa el enfoque retrospectivo en el análisis de las limitaciones de esos funcionarios. Su análisis determina que la implementación de una política pública a nivel local va más allá de las actividades programadas a nivel nacional, pues la importancia de la intervención de los actores locales mediante la negociación y la búsqueda de alternativas de solución para los problemas es un factor determinante para el éxito o el fracaso de la política pública.

Dentro de la bibliografía revisada se encuentra la tesis de Andrea Silva Villegas (2017). Silva tiene como propósito analizar el desarrollo de un factor clave para el proceso de implementación: el ser humano. La autora basa su análisis en el planteamiento de que el proceso de implementación se reduce a las personas que trabajan en los niveles más bajos de la política pública. Indica que el accionar de estos actores es lo que realmente determina el éxito o fracaso de una política pública. De esta manera, ella determina que existe una necesidad de mejorar las capacidades de estos actores, debido a que son la primera imagen que recibe el ciudadano del Estado. Actualmente, el sector público no toma en cuenta la importancia de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, porque no se ha logrado obtener presupuesto para el fortalecimiento de capacidades de los gestores locales, como es el caso de Pensión 65.

Otro trabajo revisado fue la tesis de Virginia Sánchez-Rey (2015). Sánchez Rey se enfoca en el análisis de los factores importantes que determinaron el cambio de un programa a otro, aumentando valores y estrategias en su implementación, así como la enseñanza pedagógica. La autora utiliza el

enfoque retrospectivo para determinar el cambio de percepción de las actividades de los funcionarios locales, en este caso las madres cuidadoras o voluntarias. Se señala la necesidad de personal calificado que pueda gestionar eficientemente la implementación del programa, al igual que el reconocimiento de las madres cuidadoras como actores relevantes en la implementación del programa. Como conclusión, la tesis determina la necesidad de la mejora de recursos humanos para una mejor gestión, la cual se ha ido redefiniendo desde que se inició su implementación. Los tres documentos citados presentan una visión más concreta de la teoría que se trabajará en esta investigación, y refuerza los objetivos a cumplir. Además, son un aporte para reconocer la importancia del análisis a realizar.

El análisis del programa Juntos desde la perspectiva de la coordinación

Finalmente, es necesario reconocer la existencia de investigaciones relacionadas con la importancia del análisis de la coordinación en el programa Juntos. Existen dos estudios que indican la importancia de la coordinación y fueron realizadas en el 2009, lo cual limita reconocer los avances sobre coordinación; sin embargo, son de ayuda para realizar posteriores comparaciones con los resultados del estudio de campo a realizar para la investigación. Una de estas investigaciones fue hecha por Alejandro Cruz (2009). El autor elabora un análisis de las limitaciones que tiene el programa al momento de realizar las coordinaciones con los distintos sectores. Cabe señalar que en estos años no existía el Midis y el programa se encontraba a cargo del Consejo

Directivo Nacional, el cual estaba conformado por todos los ministerios involucrados: Ministerio de Salud (Minsa), Ministerio de Educación (Minedu), Ministerio de la Mujer (Mimp) y el Reniec. A pesar de ello, la coordinación era una limitación que dificultaba las acciones de los funcionarios del programa. Esta investigación busca presentar recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional. Entre estas está la creación de un plan operativo anual conjunto y la transferencia gradual de responsabilidades entre el programa Juntos y los demás sectores (Minedu, Minsa y Reniec).

Por otro lado, se encuentra la investigación de José A. Henríquez (2009), quien busca ahondar en las dificultades que presentan las instituciones para realizar sus funciones. El autor señala que la normatividad que especifica la coordinación y cooperación se encontraba en evolución en ese momento, lo que dificultó la implementación. Se encontraron problemas recurrentes, como los relacionados con la comunicación entre gerencias, así como la fragmentación de información al momento de obtenerla. Todas estas limitaciones fueron causadas por la falta de coordinación y colaboración interinstitucional. Dichos factores no solo dificultaron la implementación, sino que afectaron a la eficiente entrega y evaluación de los servicios ofrecidos. Las investigaciones mencionadas resultan de especial relevancia, ya que ayudan a delimitar mejor los temas a analizar en la presente investigación. Además, son guías necesarias para analizar aquellos vacíos encontrados en la literatura, pues lo que busco es hacer un aporte académico actualizado, aplicando el enfoque retrospectivo para analizar la implementación de las políticas públicas.



CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Preguntas de la investigación

Pregunta general:

- ¿Cómo la coordinación entre los “burócratas de la calle” del programa Juntos con los actores locales claves influye o no en la implementación de la corresponsabilidad en educación en escuelas de las UGEL de Junín y Concepción?

Preguntas específicas:

- ¿Cómo se da la relación entre los burócratas de la calle y todos los actores involucrados en el espacio local (responsables del programa: coordinadores técnicos territoriales, zonales; responsables del sector educación: DRE, UGEL y directores; y las madres encargadas) para la implementación de la corresponsabilidad en educación?

- ¿Qué problemas encuentran los burócratas de la calle y otros actores involucrados con respecto a la corresponsabilidad en educación en la implementación del programa Juntos?
- ¿Cómo los burócratas de la calle solucionan o no los problemas encontrados con respecto a la corresponsabilidad en educación la implementación del programa Juntos?

¿Burócratas de la calle del Programa Juntos?

Para el desarrollo de la investigación se realizará la descripción del burócrata de la calle que se analizará. En este caso se hace referencia al gestor local del Programa Juntos, quien se encarga de realizar la implementación del programa en el nivel local. Cada gestor local se encarga de realizar visitas a aproximadamente 100 a 150 hogares, donde se ubican las madres beneficiarias del programa. Estas visitas se realizan una vez al mes o cada dos meses, con la finalidad de brindar acompañamiento a las madres de familia en la mejora de sus hábitos, el cumplimiento de las corresponsabilidades, entre otras funciones.

Además, una vez cada dos meses se encargan de realizar visitas a las instituciones educativas y a los establecimientos de salud con la finalidad de recoger información sobre la asistencia de los alumnos a clases o de las madres a sus controles. Para ello, cuentan de 7 a 9 días para realizar la visita de aproximadamente 80 instituciones educativas y de 10 a 20 centros de salud.

Asimismo, los gestores locales pueden ser residentes de los distritos en los que interviene o pueden permanecer sólo los días laborales, mientras que los fines de semana regresan a la capital de la provincia en la que trabajan o a otros distritos aledaños. Ellos cuentan con una moto lineal que les permite realizar los viajes necesarios para cumplir con sus funciones. A veces realizan caminatas de 1 a 2 horas, dependiendo de la lejanía del hogar o de la institución educativa. Asimismo, en promedio los viajes que realizan en moto varían de 15 minutos hasta a 3 horas de viaje.

Es importante reconocer que dentro de las funciones que se encuentran bajo normatividad, los gestores locales se encargan sólo de un proceso administrativo, que es la recolección de información de las IIEE y de los establecimientos de salud. No obstante, mediante la observación realizada en el trabajo de campo se encontraron otro tipo de funciones que no se encuentran estipuladas en la norma y se que vienen realizando de manera informal. Estas actividades son: la organización de actividades, como ferias o concursos; realizar reuniones de articulación con actores claves del distrito; monitoreo de forma organizada con los centros de salud; selección y priorización de la demanda, entre otras actividades. Entonces, estas funciones son las que se desarrollan como parte de su discrecionalidad, ya que consideran necesarias para el cumplimiento de la meta final del Programa, el cual es el acercar al beneficiario a la oferta de los servicios brindados por el Estado (salud y educación).

Finalmente, con respecto a su percepción sobre el programa, consideran que, a pesar de tener muchas dificultades en el proceso, consideran valioso su papel, ya que consideran que son los intermediarios para mejorar la situación de las personas pobres y de pobreza extrema. Asimismo, todos consideran que los encargados del Programa a nivel nacional no toman en cuenta las dificultades que atraviesan, las adversidades climáticas y de tiempo que siempre tienen que atravesar para cumplir con sus funciones.

Objetivos de la investigación

Objetivo general:

- Determinar cómo la coordinación de los “burócratas de la calle” y los actores locales influyen o no en el proceso de implementación de las corresponsabilidades en educación del Programa.

Objetivos específicos:

- Analizar e identificar el proceso de coordinación entre los burócratas de la calle y los actores involucrados en el espacio local (responsables del programa: coordinadores técnicos territoriales, zonales; responsables del sector educación: DRE, UGEL y directores; y las madres encargadas) para la implementación del programa Juntos.

- Identificar los problemas que encuentran los burócratas de la calle en el ámbito de educación en la implementación del programa Juntos.
- Reconocer si los “burócratas la calle” u otros actores actúan como *fixers* o no, aportando soluciones en el proceso de implementación de la corresponsabilidad en educación del programa Juntos.

Hipótesis de la investigación

Hipótesis general:

- En la UGEL Junín, que es la de mejores resultados, existe una mejor coordinación entre los burócratas de la calle, los actores involucrados y con la población, actuando estos como *fixers* o solucionadores de los problemas que puedan surgir en el momento de la implementación. Por el contrario, en la UGEL Concepción, la de bajos resultados, se encontrarán problemas de coordinación y una menor capacidad o interés de los “burócratas de la calle” para aportar soluciones a los problemas.

Hipótesis específicas:

- Los burócratas de la calle y los actores que intervienen deben actuar de forma cooperativa para que la coordinación sea exitosa, de modo que el

actuar de los gestores locales de Juntos y del sector educación tenga un papel clave en el suceso de la coordinación.

- Al momento de implementar el programa en las instituciones educativas analizadas surgen problemas o “brechas de implementación”, los cuales se explican por la interacción entre los actores en un contexto dado en el proceso de implementación del programa, por la presencia de recursos limitados y otras condiciones estructurales.
- Los “burócratas de la calle” (gestores locales de Juntos) pueden actuar de dos maneras: aportando soluciones a los problemas que surjan en la implementación o, por el contrario, colocando trabas a los procesos de implementación

Selección de casos

Esta investigación es de tipo cualitativo. La aplicación del enfoque retrospectivo, para estudiar la implementación del programa, implica la necesidad de utilizar un enfoque territorial en análisis. Por ende, se realizó entrevistas a los gestores locales del programa, encargados de implementar y coordinar las actividades vinculadas a la corresponsabilidad en educación del programa Juntos. Se identificaron diferentes perfiles de actores a los cuales se aplicó entrevistas semiestructuradas [Ver Anexo N°1]. También se realizó una observación del proceso de ejecución del programa, acompañando durante dos días a los gestores locales del programa en el ejercicio de su rutina diaria de trabajo.

Factores para seleccionar los casos

En primer lugar, se ha seleccionado a la región de Junín para el estudio porque es una de las regiones con mejores resultados tanto en la Evaluación Censal Estudiantil (ECE) como en la cobertura y reducción del ausentismo. Todos estos factores son considerados como metas del programa Juntos, además de ser, por supuesto, metas del sector educación. Sin embargo, dentro de esta región nos interesaba identificar dos UGEL con características sociodemográficas similares, pero con resultados educativos distintos, es decir, buenos y malos, con la finalidad de controlar variables que determinen que ambos casos son diferentes, pero que, a su vez, son comparables por sus similitudes de contexto y territorio.

Asimismo, se seleccionó escuelas a las que se desarrollarían visitas de observación. La selección de estas escuelas se delimitó mediante la disponibilidad y el cronograma del gestor local del programa Juntos, ya que se priorizó no forzar la interacción del gestor en un día común de trabajo, con la finalidad de que se pueda identificar de qué modo interactúan los burócratas de la calle en cada territorio. Asimismo, se deseaba determinar si el papel de los implementadores (“burócratas de la calle”), sus capacidades y aptitudes para coordinar y actuar como solucionadores de los problemas que surgían en la implementación, es lo que hacía la diferencia entre los resultados de los dos casos seleccionados. A continuación, se detalla el proceso seguido para la selección de los casos y la muestra de esta investigación.

¿Por qué Junín?

En Junín la oficina de la Unidad de Coordinación Territorial se encuentra en Huancayo, capital del departamento. Esta unidad es la encargada de la coordinación entre los distintos actores involucrados dentro de la implementación del programa. Entre estos actores se encuentran:

- Gobernador Regional
- Personal de las Instituciones Educativas y de los Centros de Salud
- Reniec
- Funcionarios del programa Juntos
- Personas beneficiarias

La Unidad Territorial del programa Juntos fue creada desde el inicio del programa en el 2005. De otro lado, en el sector de educación, la creación de la Coordinación Territorial del Minedu tiene como fin fortalecer las labores intergubernamentales para mejorar el monitoreo de acciones las cuales permiten el reforzamiento de los aprendizajes. Estas dos unidades se crearon con el propósito específico de canalizar la asistencia técnica que requieren los actores locales para la implementación de cada eje del programa.

Con respecto de las condiciones educativas de la región, las mejoras se han incrementado especialmente en el porcentaje de asistencias de los alumnos, el

cual es el principal objetivo del programa Juntos. Esta región ha reducido un aproximado de 4% de ausentismo en el país, obteniendo un 27.1% de ausentismo actual. Las mejoras en este sector han sido muy importantes, pues la construcción de escuelas en comunidades lejanas, gracias a Juntos, ha facilitado el acceso a locales educativos. Así, la lejanía de las instituciones educativas ha dejado de ser una de las causas de ausentismo (ENAH0 2016). La región Junín tiene 23 575 mil hogares abonados y es una de las regiones que recibe un mayor monto de transferencias anuales. Además, Junín se ha posicionado entre los diez primeros departamentos con mejores resultados en los exámenes del ECE. Finalmente, la Unidad Territorial de Junín fue considerada como la mejor unidad y ganó el premio a la “Mejor Gestión 2015”. Este es uno de los departamentos que ha desarrollado una gestión institucional y del programa de modo satisfactorio.

Dos UGEL, un programa

Para el desarrollo de la investigación se debe delimitar de manera más específica las unidades que se van a analizar. Para eso, se realizó la búsqueda de dos UGEL con distintos resultados, pero con las mismas condiciones sociodemográficas y con variaciones en los resultados educativos, considerados como las metas educativas del programa Juntos. Después, se escogió los indicadores de medición de resultados del programa: asistencia, matrícula y resultados de calidad educativa, según los datos obtenidos del Censo Escolar 2015. Se identificó a dos UGEL de zona urbana- rural, con resultados educativos

distintos (una UGEL con buenos resultados y otra con malos resultados), como distintas tasas de deserción o distintos resultados del ECE. Además, se tomaron en cuenta características sociales similares, como ubicación en los quintiles de pobreza, que sean escuelas no bilingües y que sean beneficiarios del programa Juntos.

En el caso de la asistencia, este dato es registrado solo hasta el nivel regional, con un resultado aproximado obtenido de las encuestas del ENAHO y del Censo Escolar. Sin embargo, a nivel provincial no se consiguen dichos resultados, ya que cuando se realizan los censos, solo se encuestan a los alumnos que asistieron en el momento de la encuesta a la institución educativa, por lo cual, no es posible obtener información exacta de aquellos alumnos que no asistieron o no asisten constantemente.

Entonces, se tomará en cuenta la tasa de deserción medida a partir de la matrícula de alumnos por año y por promociones. Analizando solo los datos de matrícula a nivel distrital [Ver Anexo N° 2], se puede observar que la matrícula disminuye, lo cual se debe a distintos factores que las encuestas nacionales o escolares no pueden determinar. Por ello, se realiza un aproximado de la tasa de deserción escolar para determinar la cantidad de alumnos que dejan de estudiar en los 11 años académicos, entre primaria y secundaria. Analizando la tasa de deserción, obtenida por datos del padrón de IE al 04-06-2015 y datos del censo escolar 2014, se puede observarse cuáles son las UGEL con menor tasa de deserción a nivel distrital. En el gráfico presentado en los anexos, se observa

que la UGEL con menor tasa de deserción es Chupaca, y los siguientes son Huancayo, Yauli y Junín. Asimismo, la tasa de deserción registrada como la más alta es la de Satipo, seguida por las provincias de Tarma y Concepción.

Entre estas UGEL localizadas, todas, con excepción de Huancayo, Satipo y Yauli, tienen similares características sociales, tales como población, ingresos, comercio, y demográficas, como el acceso territorial. En primer lugar, Huancayo es considerada como una zona altamente comercial, con una población que duplica a la de los demás distritos. Además, su acceso y desarrollo se encuentran en tasas más altas que los otros ocho distritos de la región Junín. Entonces, la UGEL de Huancayo no puede ser considerada para este estudio, pues a pesar de ser una zona urbana-rural y con buenos resultados, las características con la región a compararse, ya sea Satipo, Tarma o Concepción, son muy distintas. Satipo es otra provincia que no puede utilizarse para la comparación que se propone realizar, debido a que no es la provincia con mayor extensión territorial. Satipo es la segunda provincia con mayor población y es considerada como un territorio de difícil acceso, por tener zonas que se ubican dentro del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).

Por último, a pesar de que Yauli cuenta con población y extensión geográfica similar a la de las demás provincias, es una de las que cuentan con mayor presupuesto anual y se encuentra entre las menos pobres de la región Junín, al mismo nivel de Huancayo. Esta variación económica es por el monto

significativo de canon minero que recibe al año, lo cual la califica como una de las provincias con mayor presupuesto e ingresos por familia.

Una vez analizada la tasa de deserción de las UGEL y descartando a las UGEL de Huancayo, Satipo y Yauli, se estudiaron los resultados del ECE, que mide los resultados educativos mediante exámenes a alumnos de segundo grado de primaria en las materias de Matemática y Comprensión Lectora. Se usa este indicador para ver el estado en el que se encuentran las UGEL, pues permitirá reconocer los casos a analizar.

Entre las 13 UGEL que realizaron la evaluación hasta el 2015, se analizaron los datos de solo 7 de ellas, pues las demás tenían características muy diferentes. Las 6 UGEL escogidas fueron Tarma, Junín, Chanchamayo, Chupaca, Concepción y Jauja. Estas poseen las mismas condiciones, tanto en su ubicación, la ubicación de pobreza y el contar con instituciones de similares características. Se omite ver los resultados de Huancayo, Satipo y Yauli, por las razones ya explicadas. También se omiten los resultados de las UGEL de Pangoa, Pichanaqui, Río Ene - Mantaro y Río Tambo, porque estas se encuentran ubicadas en zonas rurales de difícil acceso y la mayoría posee escuelas bilingües.

De las UGEL analizadas, se obtienen los resultados de dos de ellas, tanto con calificaciones altas y bajas. La primera a analizar la UGEL de Junín, que cuenta con uno de los mejores resultados de la región, y la UGEL de Concepción,

con uno de los resultados más bajos de la región Junín. Los datos se pueden observar en los gráficos N° 2 y 3. [Ver anexo N°3].

Como se puede observar, la UGEL de Junín tiene muy buenos resultados, al obtener más del 90 % de alumnos entre las categorías de “en proceso” y “satisfactorio” en el área de Comprensión Lectora. Asimismo, se distingue que, durante el transcurso de los años, los resultados han mejorado significativamente (más del 70 % de alumnos se encuentran en las categorías de satisfactorio y en proceso en el área de Matemática). En el caso de la UGEL de Concepción, los resultados son distintos, pues a comparación de las demás su rendimiento ha mejorado, pero con dificultad y en un periodo muy amplio.

Tal como se mencionó, Concepción se encuentra entre los resultados más bajos junto a Satipo, Pangoa y Río Ene-Mantaro, ya que no ha logrado aumentar significativamente el porcentaje de alumnos que se encuentren en nivel “satisfactorio”, mientras que los alumnos del nivel “en proceso” se han quedado estancados, sin la posibilidad de pasar al siguiente nivel. Esta UGEL sigue manteniendo un porcentaje de 40 % en promedio en el nivel de inicio en el área de Matemática, mientras que en Comprensión Lectora hay algunos avances, pero no con la rapidez que obtuvieron otras UGEL.

Según la tasa de deserción de los resultados del ECE, se puede determinar que las UGEL a analizar serán la Junín y Concepción. Ambas localidades se encuentran cerca de la capital del departamento y se tiene fácil

acceso a sus localidades. Además, ambas provincias se encuentran en el mismo nivel de pobreza, ya que Junín tienen un 60,3 % de incidencia de pobreza total y Concepción un 58,5 % (INEI, 2007).

Estas serán las UGEL de las cuales se escogerán las instituciones educativas a visitar. Como se indicó anteriormente, esta selección será de modo aleatorio, dependiendo de las fechas programadas de visita de los gestores locales a las respectivas instituciones en cada dependencia. Sin embargo, se tomó en cuenta de que las instituciones educativas tengan similares características. De estas escuelas, se analizará la coordinación al nivel más micro del programa Juntos, que es el contacto del gestor local con el director de las instituciones educativas.

De estas instituciones educativas se tomó en cuenta características geográficas, como su ubicación en lugares de fácil acceso, que se encuentren en zonas rurales y que no sean instituciones educativas bilingües. Por otro lado, se tomó en cuenta que las instituciones educativas tengan similares condiciones de oferta educativa, así como la cantidad de alumnos, y la proporcionalidad de docentes. La mayoría de instituciones a las que se visitó eran polidocentes; sin embargo, se contó con la misma cantidad de visitas a instituciones unidocentes.

Los burócratas de la calle

A través del mapeo de actores, se identificó a los burócratas de la calle y a los actores que serán considerados como involucrados en el proceso de implementación de las corresponsabilidades en educación del Programa. Asimismo, se verificó la pertinencia de los instrumentos de recojo de información, las cuales fueron entrevistas semi estructuradas. Este instrumento se utilizó para reconocer la relación y el modo de interacción entre los actores de ambos sectores, educación y el programa Juntos (ver Anexo N° 5). Asimismo, permitió indagar y verificar la información obtenida en un proceso de exploración de información primaria y secundaria, mediante documentos como el Convenio Midis - Minedu, el Manual de Organización y Funciones del programa Juntos y las entrevistas exploratorias realizadas a los funcionarios del dicho programa social (Diana Cornado, jefa de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, y Enrique León, ex jefe de la Unidad Territorial de Junín).

CAPÍTULO IV: BURÓCRATAS DE LA CALLE. DOS SECTORES, UN PROGRAMA

Antecedentes del Programa

En el Perú se han desarrollado distintos programas sociales y de lucha contra la pobreza, con la finalidad de contribuir a la reducción de brechas sociales y económicas. Este proceso se considera relevante, ya que, a su vez, disminuye las inequidades sociales, protege a los grupos marginados y reduce su vulnerabilidad. Por ello, se ha buscado implementar distintas estrategias que generen un impacto significativo en la calidad de vida de estos grupos de personas. Entonces, en el Perú, así como en varios países de Latinoamérica se inició con la implementación de programas de transferencias condicionadas de ingresos.

A partir de la década de los ochentas se iniciaron los programas sociales anteriormente mencionados. En este periodo inicia la “focalización de los pobres” (MIDIS, 2016), con la finalidad de usarlo como instrumento de selección de los programas sociales en el país. Estos programas se realizaron

como prioridad de atención de la población de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, la crisis económica de la década de los 80s limitó la implementación de distintos programas sociales como el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), el Programa de Asistencia Directa (PAD), entre otros.

Luego del periodo de crisis que pasó el país, se buscó optar por incrementar el gasto público, mediante la inversión en distintos programas sociales. Es así que nacen programas como FONCODES, el cual se caracterizó por su alcance, ya que logró llegar a las zonas de altos índices de pobreza. Este programa buscaba disminuir la pobreza mediante la ampliación de la oferta de los servicios básicos; asimismo, se enfocó en desarrollar programas de inversión en infraestructura, entre otras responsabilidades importantes para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, los resultados encontrados en este periodo no fueron lo suficientemente significativos (MIDIS, 2016).

Entonces, según el MIDIS en la década del 2000 se realizan distintos cambios en las estrategias de lucha contra la pobreza. En este periodo se priorizó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004) con la finalidad de generar una nueva red de protección social, que busque fortalecer el capital humano en el país.

Mediante el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004) nace el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres. Este programa es parte de un conjunto de programas que se estaban implementando en la última

década en todo América Latina, conocidos como los Programas de Transferencias Condicionadas. Este programa se encargaba de otorgar prestaciones de salud y educación, orientando su implementación en asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción (PCM, 2006).

El transcurso del Programa en los últimos 11 años

El Programa Juntos es un programa de transferencia condicionada que tiene el propósito de mejorar el capital humano de las personas que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza en el país; así mismo, buscan la inclusión de estas personas a los asuntos públicos y a la sociedad. Este programa nace como una reivindicación del país con un sector excluido, que fue más visualizado en el Conflicto Armado Interno.

La manera en que se desarrolla este programa es mediante la corresponsabilidad entre beneficiado – programa. Esta corresponsabilidad es medida por el cumplimiento de dos tareas: la asistencia a los centros de salud (en el caso de las mujeres, para el control materno, y de los niños, para sus vacunas) y la asistencia a los centros educativos (en el caso de los niños). Por el cumplimiento de estas responsabilidades, el Estado corresponde mediante una transferencia de S/.100.00 soles por cada niño que hay en el hogar o madre gestante. Estas personas son guiadas por los gestores del programa para que tengan mayor información sobre el uso de la cuenta bancaria y sobre sus obligaciones como parte del programa.

Los gestores locales se encargan de actuar coordinadamente para que los beneficiarios reciban los servicios solicitados de modo continuo, también se encargan de recibir información de parte del sector de educación y salud con respecto a la oferta de cada servicio, respectivamente, como por ejemplo la cantidad de escuelas por centro poblado, la cantidad de medicinas que llegan a algún anexo, etc. También se encargan de coordinar con las familias para las visitas a realizarse y los problemas que puedan tener con respecto al programa. En este proceso de la implementación la necesidad de una buena gestión es realmente importante.

En esta línea, el 2015 el Programa Juntos logra colocar al Perú como “el primer país en América Latina que le da certificación internacional a los programas sociales” (Prensa Juntos: 2015). Juntos logró obtener una certificación de la norma ISO 9001:2008, el cual es otorgado por optimizar su Sistema de Gestión de Calidad, según los funcionarios del programa, este logro es gracias al nuevo y mejorado enfoque técnico de procesos y coordinación.

Para ello, el programa Juntos realizó un Plan de Calidad de la Gestión, en la cual desarrolló una serie de medidas y objetivos que se visualizan en el proceso de implementación del programa. Los objetivos planteados tienen dos dimensiones, una con respecto a la satisfacción usuaria y la liquidación del programa, y una segunda con respecto a los procesos y capacidades para lograr el desarrollo del objetivo general del programa.

En el proceso de la creación del Programa (2005) existía un Consejo Directivo que coordinaba conjuntamente para el desarrollo del programa. Este Consejo Directivo estaba conformado por un representante del presidente de la República y funcionarios de alta dirección del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y Ministerio de Economía y Finanzas. Las tareas que desarrollaba este Consejo Directivo en el proceso de implementación partían desde la presentación y difusión del programa Juntos, así como su gestión, mediante talleres institucionales, talleres comunales, evaluaciones de impacto e informe de las limitaciones del servicio.

Dentro del programa Juntos el sector salud y el sector educación son los principales responsables de la prestación del servicio; es decir, los que deben certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Por ese motivo la coordinación con estas dos instituciones debería ser más intensa y constante. Con la aparición del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el año 2011 y según la Ley N°29792 se determina un ámbito de competencias en la elaboración y manejo de los lineamientos de los programas sociales que opere este ministerio, incluyendo dentro de sus funciones la administración del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. De este modo, se elimina el Consejo Directivo, delegando todas sus funciones al MIDIS, institución que se encargó del cumplimiento de las funciones y la coordinación con las principales instituciones anexas (educación y salud).

Con la inserción del MIDIS al Programa Juntos se reforma el programa mediante un nuevo manual de operaciones el cual distingue las funciones que antes eran realizadas por un solo ministerio. Por ejemplo, las relaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas para un mejor planeamiento y presupuesto que incluya al MIDIS como gestor principal del presupuesto. En el caso del Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación la coordinación se especifica más colocando a estas dos instituciones sólo en el proceso de verificación de los objetivos con relación al acceso de los servicios y la actualización del registro de información del padrón de hogares inscritos. Estas funciones son las que se encuentran en nuevo manual de operaciones propuesto el año 2013.

Las funciones cambiaron, pero los requerimientos del programa fueron constantes, lo cual significó que los sectores involucrados continuarían brindando el servicio requerido. Y para ello un factor necesario para la buena gestión de estas funciones era la fase de aprendizaje institucional (PNUD, 2008:19), el cual se planteó con la finalidad de obtener mejores resultados de coordinación.

En un inicio el programa tuvo muchos problemas en el proceso de implementación, siendo este el segundo paso más importante de toda política pública. Según Quinteros, para el 2011, el proceso de implementación del programa Juntos aún era ineficiente y no se ajustaba a lo establecido en su manual de operaciones (Quinteros, 2011). Entonces, los problemas que tuvo el programa Juntos se basan en su fase de implementación, en la cual no se ha

tenido las consideraciones pertinentes con respecto a las actividades e interacciones que se deberían coordinar, Según el PNUD esta mala coordinación y defectuosa implementación fue a causa del ritmo acelerado con el cual se aplicó el programa, ya que en los primeros cuatro meses de ejecución el Programa Juntos ya se encontraba atendiendo a veinte millones de familia. (PNUD, 2006)

Con el ingreso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, las operaciones y tareas que realizaba el programa Juntos fueron ordenándose y teniendo un mejor control. Además, las reformas en la mejora de los procesos pueden determinar la mejora mencionada. Una muestra muy importante de la mejora del programa Juntos es la certificación internacional de gestión de calidad obtenida el año pasado.

El Programa Nacional JUNTOS contiene metas en sus dos materias de intervención: salud y educación. Estas metas se relacionan a el cumplimiento de la prestación del servicio, la implementación del programa, capacitaciones, evaluaciones de impacto, etc. En este ámbito en Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social trabaja coordinadamente con estos sectores para el cumplimiento de estas funciones.

El 2012 el MIDIS inicia la reforma de los lineamientos de la implementación del programa y dentro de ese marco de reforma inicia la creación de convenios de cooperación interinstitucional con distintos sectores estatales,

entre ellos el MINEDU. El convenio firmado el mismo año tuvo la finalidad de “aunar esfuerzos para potenciar el capital humano nacional y promover la competitividad y el desarrollo científico, tecnológico y cultural del país” (Convenio 7). En el ámbito de cooperación se otorgan determinadas metas y compromisos para las dos partes, entre ellas se encuentra la tarea de la tarea para el MINEDU de priorizar el acceso al servicio a los beneficiarios de Juntos.

En un sentido general, los compromisos de ambas instituciones parten de la difusión, información y acercamiento de los beneficiarios del programa a un servicio de educación eficiente, mediante la mejora de la calidad educativa, las cuales pueden ser vistas en las evaluaciones de impacto del programa. Los resultados inmediatos que se verifican en el programa son: “uso de material educativo pertinente, instalaciones adecuadas, docentes que implementan prácticas pedagógicas efectivas, y acceso a servicios educativos adecuados a la realidad de niños, niñas y adolescentes.” El MINEDU garantiza y prioriza que los beneficiarios se encuentren con mayores posibilidades recibir educación de buena calidad y acercarlos al beneficio de las becas. Además, otro objetivo del MINEDU es el seguimiento permanente del rendimiento de los alumnos pertenecientes en el programa, así como de la calidad de los docentes y cumplimiento de metas educativas.

Así mismo, en este convenio ambas instituciones se comprometen a promover vínculos con otros organismos públicos, gobiernos regionales y locales, organismos cooperantes, sector privado y sociedad civil a fin de propiciar

su incorporación y participación en los objetivos que se desarrollarán como parte del convenio. Propiciar una mejor coordinación es la meta del convenio, por lo que se especifica la necesidad de actuar de modo descentralizado en el territorio de intervención.

Es por ello que el MIDIS y el MINEDU implementan en cada región de intervención Unidades Territoriales. Por un lado, el MIDIS tiene la Unidad Territorial ubicada en cada región, las cuales se encargan de la coordinación intergubernamental e institucional con las DRE o UGEL o con los centros de salud de cada región. Además, son los encargados de la unidad territorial los principales actores en el proceso de coordinación interinstitucional.

Por otro lado, el 2014 se señaló que el MINEDU implementará en cada región un Equipo de Coordinación Territorial orientado fortalecer la labor intergubernamental, priorizando el monitoreo de acciones, así como el impulso de las acciones a favor del reforzamiento de los aprendizajes. De este modo, el equipo de coordinación territorial interactúa con la Unidad Territorial del programa para el cumplimiento de las metas y de las tareas afirmadas en el convenio.

Los “burócratas de la calle” del Programa Juntos

En esta sección se busca verificar la hipótesis general que implica encontrar que en la UGEL con mejores resultados de la muestra seleccionada existe una mejor coordinación entre los gestores locales y con la población, actuando estos como fixers o solucionadores de los problemas que puedan surgir en el momento de la implementación. Por el contrario, en la UGEL con peores resultados se encontrarán problemas de coordinación y una menor capacidad o interés de los “burócratas de la calle” para aportar soluciones a los problemas.

Para ello, se realizó el trabajo de campo, el cual mediante información primaria apoyaría a determinar lo anteriormente mencionado. La información primaria se recolectó en dos fases: la primera es una recolección de percepciones e información sobre interacciones, actividades y corresponsabilidades; mientras que la segunda se basa en una visita de observación, mediante la cual se recaba información sobre las actividades cotidianas, que no se encuentran formuladas en un manual de operaciones. Para el análisis de los hallazgos se presentarán los resultados en cada caso (UGEL Concepción y UGEL Junín) y se identificarán las características del análisis de los burócratas de la calle, el proceso de implementación y la coordinación dentro del proceso.

UGEL Junín:

El primer caso a estudiar es el de Junín, en el cual se desarrolló entrevistas a los burócratas de la calle (gestores locales) y a los actores involucrados (directores/docentes), y, a su vez, se realizó visitas de observación en las fechas de recojo de información a las instituciones educativas. En el proceso de la investigación se incluyó los distritos de Ulcumayo y Carhuamayo; sin embargo, la visita se realizó sólo en el primer distrito. En este distrito se encuentra un gestor local que cubre con la demanda parcial del programa, ya que los gestores se encuentran organizados mediante rutas, por lo cual un gestor puede tener jurisdicción en más de un distrito.

Relacionamiento entre los burócratas de la calle

En este caso se priorizó identificar las prácticas de coordinación en el desarrollo de las funciones que comprometen la corresponsabilidad en educación. Al respecto, se observó que el gestor local mantiene contacto permanente con los directores y docentes de las instituciones educativas. En este caso, es importante resaltar que en la mayoría de instituciones educativas bajo su jurisdicción, se encontraron escuelas unidocentes, en las cuales los directores suelen cumplir las funciones de los docentes.

Con respecto a la coordinación entre los actores mencionados, se observa que existe coordinación constante en los procesos establecidos en la implementación. Esta coordinación se realiza cada dos meses cuando los gestores realizan salidas a las instituciones educativas para el recojo de

información. Una característica principal de esta relación es el proceso burocrático y administrativo de las visitas, la cual se aprecia como la actividad más importante que se encuentra en sus funciones, las cuales son parte de su Manual de Operaciones y Funciones (2016). En el desarrollo de las visitas se aprecia la existencia de otras actividades necesarias para el desarrollo de sus funciones; sin embargo, pareciera que la única actividad programada para el tiempo que disponen es sólo el recojo de información.

La actividad anteriormente mencionada demora en promedio 20 a 30 minutos. Esta consiste en solicitar al director o docente la lista de asistencia de los alumnos. Sin embargo, la acción que demanda la mayor cantidad del tiempo es el llenado del formato de recojo de información, en el cual el gestor debe escribir detalladamente la información de la institución y los incidentes presentados. Por lo tanto, esta acción deja poco tiempo para que el gestor y el director coordinen de otras actividades del mismo nivel de importancia para beneficio de los niños y niñas, pero que no se encuentran reglamentadas en las normas. Como mencionó uno de los gestores locales “papelito manda” y si ellos no contaban con los formatos rellenos y firmados, se consideraría como si no hubieran realizado sus funciones.

Por otro lado, con respecto a los directores y docentes de las instituciones educativas. En el caso de Junín es importante señalar que se presenta un mayor apego de estos actores con su labor profesional, ya que se encuentran comprometidos con su contexto social, con la situación de sus alumnos y su

entorno. Así fue como sucedió en la IE. N°3610 ubicada en el centro poblado de Tambos, en que el director de la escuela, Francisco Pacusa, señaló que una de sus alumnas no asistía a la institución educativa hace una semana y cuando el se había acercado al hogar de la estudiante le habían comentado que se había mudado. Este es uno de los varios relatos que se escuchó cuando se realizaron las visitas a las instituciones educativas.

Otro caso muy resaltante de la visita fue cuando la directora de una institución educativa ubicada en el centro poblado de Yanac, señaló que había realizado la visita a una madre que antes era beneficiaria e indicó que, si bien se le había quitado el beneficio porque la hija se había mudado, comentó que la madre ahora se encontraba cuidando a sus nietos (hijos de la hija de la madre beneficiaria). Sin embargo, el dato más preocupante fue que el padre de los nietos era el esposo de la madre beneficiaria. Entonces, la directora solicitó al gestor que se pudiera acercar para denunciar la situación o que ambos realizaran la visita. En este caso se presencia de forma más concreta la preocupación e identidad que tienen los directores con el bienestar del beneficiario.

Asimismo, se observó que los docentes y directores presentan preocupación por apoyar y capacitar a las madres para que reciban correctamente los beneficios. En algunos casos las maestras acompañan a las madres a la ciudad para realizar el retiro de la transferencia, o en el caso de ser mujeres maltratadas, las maestras son las que solicitan al gestor local la verificación del hogar.

Los actores consideran que esta relación es productiva, ya que les permite tener otra mirada con respecto a las corresponsabilidades que cumplen las madres de familia, ya que los directores y docentes actúan como un segundo intermediario en la implementación, que aporta en cierta medida a las metas del programa.

En el periodo en que se realizó la visita a las instituciones educativas, los docentes regresaban de un suceso coyuntural en el país, la huelga de maestros que duró aproximadamente un mes y medio. Sin embargo, no se presenció recelo o desconfianza cuando el gestor local preguntó sobre las fechas de clases; por el contrario, los docentes respondían con confianza, pero ello no se puede generalizar, pues pueden existir otros casos en que la situación no fue así, como se verá en el caso de Concepción.

Condiciones de trabajo de los burócratas de la calle

Como señalaba Lipsky, un problema que tienen que enfrentar todos los burócratas de la calle, son la inadecuada accesibilidad a recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En el caso de Junín se presenta la dificultad de que el gestor local realice los viajes que demanda cubrir con la cantidad de instituciones educativas que tiene programado el gestor, que en su mayoría son 70 instituciones.

Ellos cuentan con una moto y con gasolina que se les brinda cada fin de mes. Sin embargo, los gestores comentan que no se toma en cuenta que las carreteras de la mayoría de centros poblados que visitan se encuentran en mal estado o son sólo “trochas”. Además, por ser región Sierra, no se toma en cuenta que los días que llueve, el acceso se dificulta más, ya que los caminos no permiten que las motos avancen.

Por otro lado, parte de la ausencia de recursos es la cantidad de demanda con la que cuenta un solo gestor local. En el caso de Junín, el gestor indicó que antes se contaba con dos personas para cumplir con las visitas en todo el distrito de Ulcumayo; sin embargo, en la actualidad una sola persona se encuentra desarrollando el trabajo, con la misma cantidad de instituciones educativas por visitar. En este caso es importante señalar que, al hacer referencia a recursos, no se cuenta con la misma definición de Lipsky, pues en el caso peruano los recursos implican temas logísticos, infraestructura, a parte de los recursos de tiempo e información.

En este caso es relevante el papel del director y del docente que apoya al gestor local en priorizar los hogares que se deben visitar. También apoyan brindando información sobre las otras instituciones educativas, como el conocer si se encuentra abierta o si el director asistió o no, con la finalidad de que el gestor local no tenga que realizar viajes de una hora o media hora y pueda priorizar otras instituciones educativas por día.

Cara a cara con el ciudadano

Según la teoría señala anteriormente, son los burócratas de la calle quienes representan al contacto más cercano que tiene el ciudadano con el Estado y su posibilidad de solicitar por sus derechos. En este caso, los gestores locales cuentan con esa labor en la implementación del Programa, para lo cual, mediante la discrecionalidad deben interactuar de manera que los beneficiarios del programa (madres de familia, niños y niñas) perciban el cumplimiento de sus derechos.

En el caso de Junín la confianza que tiene la madre con el gestor local es importante, pues le permite conocer mejor sobre su situación, presentar dudas o solicitar información. Asimismo, ello también permite al gestor tomar decisiones instantáneas, pensando en el beneficio de la madre. Estas situaciones se presentan mayormente cuando las madres quieren solicitar su reingreso al programa Juntos y solicitan información al gestor sobre los requisitos que deben cumplir o la entidad a la que se deben acercar para ello (que en este caso es la Municipalidad – SISFOH)

En el caso de Junín, la confianza que brinda el gestor local es relevante en su desempeño laboral, ya que le permite controlar de modo constante la situación de todos los beneficiarios del programa, sin necesidad de acercarse al hogar, pues las madres se encuentran en confianza de buscarlo en las instituciones educativas o en las plazas.

En este caso, un actor clave son las “madres líderes”, quienes, a pesar de no tener un papel muy protagónico en el distrito, apoyan al gestor local a facilitar su comunicación con las demás madres beneficiarias del programa. El gestor local necesita mantenerse en comunicación con las madres beneficiarias, pero solo cuenta con los recursos suficientes para realizar visitas a hogares en fechas determinadas, por lo cual el papel de estas madres es relevante, pues actúa como mediador para que se brinde la información de manera constante.

En el caso de Junín se presentó la necesidad de que la madre líder informara a las demás madres sobre el concurso de dibujo que se estaba realizando mediante el programa “Pensión 65” y la fecha de entrega de éste. En este caso el director también apoyó con brindar esta información, de modo que todos los alumnos, principalmente los hijos de las madres beneficiarias participaran del concurso.

La relación del burócrata de la calle con la autoridad organizacional

Al respecto, se realizó entrevistas a los funcionarios del nivel regional y provincial, con la finalidad de conocer mejor sobre las funciones que consideraban realizar en el proceso de implementación del Programa. En primer lugar, a nivel regional se encontró que la coordinación es muy deficiente. A pesar de que, si se conversaba sobre la necesidad de coordinación, también se consideraba que la coordinación sólo era necesaria para conocer la situación de la interoperatividad (Siagie). En el caso del Director Regional de Educación, este

señaló que él no tenía conocimiento de lo que el Programa esté realizando y que no se encontraba dentro de su jurisdicción.

Sobre el nivel provincial, se encontró que el director de la UGEL de Junín no tenía conocimiento sobre las actividades que se encuentran realizando en el Programa. Sin embargo, la encargada de la dirección de primaria de la UGEL señaló que ella si se encontraba informada sobre las visitas que se encuentran realizando los gestores locales en las instituciones educativas. Asimismo, señaló que ella motiva a los docentes para que aporten con las metas del programa, visitando y motivando a las madres de familia sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades.

En el caso de la Unidad Territorial del programa, la Coordinadora Territorial, encargada de la provincial de Junín, señaló que si se han hecho intentos de comunicarse con las autoridades del sector de educación. Sin embargo, se puede notar que no se presentan resultados, por la asimetría de información que se tiene sobre el Programa.

Entonces, se observa que, a nivel institucional, los intereses de los burócratas de la calle con los de los directores o gerentes no se asimilan. Por un lado, se encuentran los burócratas de la calle con actividades, ferias y concursos que desean implementar para que los niños y niñas se encuentren cerca a los beneficios de la oferta educativa. Mientras que, por otro lado, se encuentran los

directores o gerentes que se enfocan de obtener los resultados concretos de asistencia.

Juntos nos apoyamos todos

A parte de los burócratas de la calle y otros actores (docentes y directores) identificados anteriormente, en el desarrollo de las visitas, aparecieron otros actores que se involucran en la implementación del programa, con los que no se contaba. Entre estos se encuentra el Vaso de Leche, la Municipalidad, la Gubernatura local y los programas del Midis (Cuna Más y Pensión 65).

Estos actores aparecen como parte de la estrategia de solución a los problemas que se presentan en el desarrollo de las funciones de los burócratas de la calle. En este caso, el Vaso de Leche y el programa Cuna Más actúan como soporte en las visitas de acompañamiento familiar, ya que en su mayoría los tres programas cuentan con la misma relación de beneficiarios. Entonces, el gestor local opta por realizar una selección de las madres a las cuales priorizará en determinada fecha y el programa Cuna Más o Vaso de Leche les brindará la información de aquellas madres a las que no logró visitar por falta de tiempo.

Por otro lado, la Municipalidad, Pensión 65 y la Gubernatura local apoyan al gestor local para realizar actividades como ferias, concursos o charlas, que sean importantes para el desarrollo integral de las familias del distrito. Sin

embargo, en el caso de Junín el apoyo de estas instituciones es débil, ya que no se logra coordinar de modo constante y a falta de recursos se limita el alcance de estas actividades.

UGEL Concepción:

El segundo caso a estudiar es el de Concepción, en el cual también se desarrolló entrevistas a los actores involucrados (gestores locales y directores/docentes) y las visitas de observación en las fechas de recojo de información a las instituciones educativas. En el proceso de la investigación se incluyó los distritos de Comas y Santa Rosa de Ocopa; sin embargo, la visita se realizó sólo en el primer distrito. En este distrito se encuentran dos gestores locales que cubren con la demanda parcial del programa, ya que los gestores se encuentran organizados mediante rutas, por lo cual un gestor puede tener jurisdicción en más de un distrito.

Relacionamiento entre los burócratas de la calle

En esta sección se busca identificar la coordinación que se desarrolla entre los burócratas de la calle (gestores locales) y otros actores (directores y docentes). En la mayoría de casos, las instituciones son unidocentes, por lo cual se considera que el director también cumple con el papel de docente. Al respecto, en este caso, al igual que en el caso de Junín, se realiza visitas a las

instituciones educativas que no ingresaron el registro de información al Siagie, por lo cual los gestores locales se acercan a verificar la asistencia de los alumnos beneficiarios del Programa.

La gestora local realiza visitas a las instituciones educativas cada dos semanas. Para ello, realiza una ruta para definir la cantidad de instituciones que visitará por día, ya que para llegar a alguna de estas se requieren viajes de una hora a dos horas. en el desarrollo de estas visitas coordina con los docentes y directores. Estas visitas se realizan cada dos meses, con la finalidad de recolectar información sobre la asistencia de los alumnos beneficiarios.

Tal como sucede en el caso de Junín, en Concepción también es necesario el relleno de los formatos de recolección de información. En este caso se presentan más casos de ausentismo, por lo cual la gestora se demora una cantidad adicional de tiempo, pues tiene que rellenar los datos de los alumnos que no asistieron y especificar la cantidad de días de inasistencia.

En este caso, el llenado del formulario se demora de 25 a 35 minutos, lo cual no permite que el gestor local tenga posibilidad de conversar con el docente o director sobre otras actividades que se encuentran realizando, como es el caso del concurso de dibujo de Pensión 65.

Con respecto a los docentes y directores, en Concepción se presenta un menor apego de este actor con su identidad profesional, ya que su función, en la mayoría de casos, se limita al tema burocrático y administrativo. En las instituciones que visitó la gestora, la mayoría de directores señalaban que no contaban con mucho tiempo por lo cual apresuraban a la gestora para que realice el rellenado del formato.

Sin embargo, existen algunas escuelas en las que las directoras sentían preocupación y pedían información a la gestora sobre la situación de algunos de sus alumnos. En otros casos solicitaban a la gestora que realice las visitas específicamente a algunas madres beneficiarias que requerían de apoyo o de un mejor control. A pesar de ello, la frecuencia con que se presencia esa preocupación es menor que en caso de Junín.

Con respecto a la situación coyuntural que sucedió, la huelga de docentes, en Concepción si se notó el recelo y la desconfianza de algunos docentes al brindar la información de la cantidad de días que habían trabajado. En una de las instituciones educativas surgió un problema pues la directora señaló que nunca dejó de trabajar, pero cuando la gestora le señaló que el día que ella había realizado la visita no encontró a nadie, la directora se notó sobresaltada y ello dificultó que la gestora tuviera la oportunidad de preguntar por los dibujos para el concurso de Pensión 65.

En este caso también se manifiestan problemas por la ausencia de la cantidad de recursos necesarios para que la burócrata de la calle realice sus funciones adecuadamente. En este caso la gestora local cuenta con una moto con la cual se moviliza para realizar las visitas que tiene programadas, ya sea a hogares, instituciones educativas o centros de salud.

Sin embargo, en este caso existe un acceso más limitado para obtener con facilidad la gasolina que requiere. Para ello, la gestora debe realizar un proceso administrativo y engorroso para obtener el recurso; sin embargo, ella debe seguir trabajando a pesar de no contar con el recurso, pues como ella señala “el tiempo corre” y cuenta con fechas límites para desarrollar todas sus visitas.

Por otro lado, otro aspecto que limita a la gestora a desarrollar adecuadamente sus funciones es la cantidad de instituciones educativas y hogares que debe visitar en un corto periodo. Esta situación se diferencia de lo que sucede en Junín, ya que la gestora cuenta con poco apoyo de los docentes y directores para que pueda realizar una selección estratégica de los hogares beneficiarios a visitar.

Sin embargo, existe otro actor que apareció como un soporte del gestor en Concepción y es la facilitadora del programa Cuna Más. El aporte de este nuevo actor es que permite dividir y seleccionar la cantidad de hogares beneficiarios que deben visitar, ya que, en su mayoría, ambos programas

cuentan con las mismas beneficiarias. Entonces, la gestora local, en coordinación con la facilitadora, realiza una división de las madres a las que irán a visitar por mes, con la finalidad de no duplicar esfuerzos y tener mayor información sobre el total de beneficiarias.

Cara a cara con el ciudadano

En este caso también se presenta el mismo ideal que tiene el ciudadano al considerar a la gestora local como su inmediato más cercano para hacer llegar sus necesidades y solicitar sus derechos. Para ello, la gestora local debe tomar decisiones como parte de su discrecionalidad y también inspirar confianza a las beneficiarias para que las decisiones puedan tener aceptación.

Al respecto, se identifica que las madres confían en el papel de la gestora local como representante de los intereses a favor de las beneficiarias. Por ello, en su mayoría, las madres se acercan a ella en la calle o en las instituciones educativas para solicitar apoyo o información sobre los requisitos o los procesos del Programa. Asimismo, es importante resaltar el caso de las madres que no son beneficiarias, pero que desean ser parte del programa, ya que la gestora local se convierte en un símbolo de representación de sus intereses ante las instituciones del Estado; a pesar, de que el encargado de esta función sea la Municipalidad Distrital (SISFOH).

Por otro lado, en este caso no se notó la presencia de una madre líder que contribuya a mejorar la comunicación y la distribución de información a las demás beneficiarias, lo cual le dificulta comunicarse con todas las madres para hacer llegar comunicados o reuniones. Sin embargo, una estrategia que encuentra es que las madres asistentes a las reuniones sean portavoces e informen a las demás beneficiarias. En la visita se presencié ello, ya que se tenía que informar a todas las madres sobre la “banca móvil”; entonces, como sólo asistieron 3 madres, ellas se encargaron de obtener toda la información y luego difundirla con las madres que se encuentran en camino a sus hogares.

La relación del burócrata de la calle con la autoridad organizacional

En este caso, se repite la situación a nivel regional, ya que es el mismo Director Regional de Educación (DRE) y el jefe de la Unidad Territorial los encargados de realizar las coordinaciones a este nivel. Sin embargo, es importante mencionar que se presentan opiniones contrarias sobre el papel del director de la DRE, ya que el jefe de la Unidad Territorial señaló que el anterior director se interesaba más sobre la situación de las instituciones educativas y de los beneficiarios del programa.

Cuando se entrevistó al ex director de la DRE, él señaló que consideraba importante la labor de los gestores locales, ya que apoyan al sector educación a tener mayor control sobre sus instituciones educativas. Mencionó que las Ugeles no cuentan con la capacidad suficiente para monitorear el funcionamiento o no

de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, por lo cual la función paralela de “supervisión” que realizan los gestores locales, presupone un mejor control de la oferta educativa.

Con respecto a la UGEL de la provincia de Concepción se cuenta con el mismo problema de información asimétrica, ya que el director no tiene conocimiento sobre las actividades que se están desarrollando en el Programa, mientras que la Coordinadora Territorial señala que se han realizado esfuerzos por coordinar con actores del nivel provincial.

Sobre la relación interna, se presenta que existen deficiencia en la confianza interna que cuentan los gestores locales con sus superiores, como es el caso de la Coordinadora Territorial. En este caso también se presencia la diferencia de intereses, ya que, mientras a nivel provincial el interés principal es recoger información concreta sobre los beneficiarios, en el nivel local la gestora local se preocupa por desarrollar actividades y acercar al beneficiario a la oferta educativa.

Juntos nos apoyamos todos

Así como se presentó en Junín, en Concepción también se identificaron otros actores que se involucran en la implementación del programa, con los que no se contaba. Entre estos se encuentra el Vaso de Leche, el centro de salud, la

Municipalidad, la Gubernatura local y los programas del Midis (Cuna Más y Pensión 65). Estos actores contribuyen en el desarrollo de las funciones del gestor local.

Estos actores realizan reuniones de articulación mensualmente, con la finalidad de realizar actividades como ferias, charlas o reuniones con las beneficiarias para ofrecerles otro tipo de beneficios, más allá de los estipulados en sus manuales de operaciones y funciones. Asimismo, entre estos actores se dividen las responsabilidades como es la visita a los hogares, tal como sucede en Junín.

Es importante resaltar que, en el caso de Concepción, la gestora local es la que lidera las reuniones de articulación. Sin embargo, considera que es una tarea complicada, ya que no todos los actores se encuentran completamente vinculados a los objetivos de las reuniones, por lo cual no asisten a algunas reuniones. Asimismo, el papel del alcalde y de la gubernatura local no son de apoyo en este caso, pues, al contrario, limitan las actividades o ferias programadas en el distrito.

En la fecha de la visita se estaba organizando una feria nutricional en la cual las madres beneficiarias de los distintos programas sociales se reunirían para presentar sus platos típicos y nutricionales. En esta actividad, cada actor se comprometía para realizar la convocatoria, las bases de la feria, así como la organización de los espacios. Este es un ejemplo de las actividades que

constantemente realizan los gestores locales con otros actores que aparecen en el proceso de implementación del Programa. No obstante, no se incluye a ningún actor del sector educación en estas actividades, lo cual limita a los docentes y directores de involucrarse más con los resultados de las actividades.

Análisis transversal

En la anterior sección se presentó los casos estudiados, según las variables que caracterizan las condiciones en las que se encuentran los burócratas de la calle del Programa, así como su interacción laboral. Como se observó sí se apreciaron diferencias entre las formas de relacionamiento, los problemas y las estrategias de solución que se mantienen en cada uno de los casos, las cuales se explicarán a continuación.

En primer lugar, sobre la relación que tienen los burócratas de la calle con los actores involucrados en la corresponsabilidad en educación se encuentra que en ambos casos se contempla que el proceso tiende a ser engorroso por los temas administrativos que se deben cumplir según lo estipula el manual de operaciones. Sin embargo, la diferencia se presenta en cómo percibe el docente o director su función dentro del programa y como interactúa este con el gestor local. En este primer punto es importante señalar que el papel del docente/director será relevante para que el burócrata de la calle logre realizar otro tipo de funciones como las ferias, talleres o concursos, anteriormente mencionados.

En el caso de Concepción se encontró que el docente se encuentra menos comprometido con las actividades del Programa, así como con el bienestar o la situación de las beneficiarias. Este es un factor que limita las actividades del gestor local, ya que tiene menor disponibilidad para actuar fuera de la norma y realizar actividades que considere relevantes para el cumplimiento de las metas del Programa.

Por el contrario, en el caso de Junín se encuentra que los docentes, al estar más comprometidos, generan mayor confianza para los gestores locales para desarrollar otras actividades más allá del llenado de los formatos. Entonces, se reconoce la identidad profesional del docente como relevante para que el gestor se relacione de manera asertiva favoreciendo a sus metas.

En segundo lugar, sobre las condiciones de trabajo de los burócratas de la calle se encuentra que en ambos casos se presentan problemas para acceder a los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En este caso, cuando se habla de recursos se hace referencia a la moto de buen estado, gasolina, viáticos, tiempo e infraestructura.

Al respecto, se encuentra que en el caso de Concepción la agilidad de los procesos de distribución de recursos es más complicado, mientras que, en el caso de Junín, la Coordinadora Territorial es quien facilita el rápido proceso de distribución. Asimismo, en ambos casos existen problemas de desplazamiento,

ya que deben realizar viajes de 2 a 3 horas en moto, bajo condiciones climáticas complicadas.

Sin embargo, la diferencia reside en el apoyo que les brindan los docentes para priorizar las instituciones educativas a visitar, ya que les informan si estas se encuentran abiertas o no, o si el director se encuentra o no, con la finalidad de evitar que el gestor realice viajes innecesarios y pierda tiempo. En el caso de Concepción esto no suele suceder, ya que algunos docentes no tienen la suficiente cercanía con la labor del gestor o con el propósito del programa como para apoyarlo en estas situaciones.

Cabe resaltar que, a pesar de que en el caso de Concepción no se cuenta con el apoyo de los docentes, si existen otros actores que pueden ser parte de la solución, como es el caso de la facilitadora del programa Cuna Más. Si bien este actor no facilita la priorización de las visitas a las escuelas, si puede hacerlo con respecto a las visitas a los hogares de las madres beneficiarias.

En tercer lugar, con respecto a la relación del burócrata de la calle con el ciudadano no se encuentran muchas diferencias en ambos casos, ya que se presenta un alto grado de confianza del beneficiario con el burócrata de la calle. La mayoría de madres beneficiarias presentan confianza al preguntar a los gestores sobre su condición dentro del Programa, sobre los requisitos para pertenecer al Programa, entre otros temas. Por otro lado, a pesar de que no exista el papel de la “madre líder” en el caso de Concepción, se encuentra que

la gestora local pretende informar a un grupo de madres de familia, para que ellas puedan ser “portavoces” de la información para el resto de madres beneficiarias.

En cuarto lugar, sobre la relación que tiene el burócrata de la calle con la autoridad organizacional, se encuentra que en ninguno de los dos casos existe cooperación ni coordinación entre los burócratas de la calle y la autoridad. La relación tiene a ser muy compleja y más cuando se incluyen otros actores como la UGEL o la DRE. A nivel institucional la coordinación es deficiente, lo cual dificulta que la información, los intereses y necesidades lleguen adecuadamente al nivel local en los burócratas de la calle o los directores/docentes. A causa de ello, los burócratas deben usar su discrecionalidad para tomar decisiones que les permita desarrollar sus funciones adecuadamente, a pesar de no tener el respaldo del nivel gerencial.

Sin embargo, se encuentra que la diferencia reside en que, en el caso de Junín, el caso exitoso, existen una encargada de la UGEL que apoya a que los intereses de los burócratas estén alineados con los de los directores/docentes. Sin embargo, ella actúa como intermediaria, ya que el último receptor y catalizador de las necesidades de cooperación con el gestor local será el director/docente.

Finalmente, con respecto a los nuevos actores que aparecen en el proceso de implementación del programa, será importante rescatar la manera en

que el burócrata de la calle interactúa con ellos para el desarrollo de sus funciones.

Entonces, este análisis permitió verificar las hipótesis planteadas anteriormente. Al respecto, se encontró que los burócratas de la calle se encuentran en la necesidad de actuar de forma cooperativa para que su coordinación tenga efectos sobre sus principales funciones, de modo que su actuar tenga un papel clave en el suceso de la coordinación.

En este caso, se presentó que la relación del burócrata de la calle con los directores/docentes será parte de la clave para que se desarrollen adecuadamente las funciones. El compromiso y la identidad profesional de los directores/docentes será parte de la mejora en los procesos de la implementación. Para ello, los gestores locales deben incentivar a mejorar el compromiso de estos actores, así como buscar estrategias para mejorar sus experiencias y espacios de coordinación.

Asimismo, se reconoció que, al momento de implementar el Programa en las instituciones educativas analizadas, surgieron problemas, parte de las “brechas de implementación”, los cuales se explican por la interacción entre los actores en un contexto dado en el proceso de implementación del programa, por la presencia de recursos limitados y otras condiciones estructurales, presentadas anteriormente.

Tal como se mencionó anteriormente, existen problemas de recursos que limitan a los gestores locales para llegar a todas las instituciones educativas, por falta de gasolina o tiempo para cubrir con toda la demanda. Es importante reconocer que la estrategia de priorización que realiza el gestor será parte de la clave para mejorar sus resultados en la implementación del Programa.

Además, se observó que los “burócratas de la calle” (gestores locales de Juntos) y los actores del sector de educación pueden actuar de dos maneras: aportando soluciones a los problemas que surjan en la implementación o, por el contrario, colocando trabas a los procesos de implementación.

Esto se encontró en el desarrollo de la investigación, pues, a pesar de los esfuerzos de los gestores locales, los actores del sector educación son los que generan la diferencia en ambos casos. El director/docente en Junín adopta una posición de apoyo a las estrategias propuestas del gestor local para resolver los problemas de la implementación. Sin embargo, el director/docente en Concepción se presentó como un actor que coloca trabas a los procesos de implementación y a las funciones del gestor local.

Finalmente, se puede indicar que, en el caso de la UGEL Junín, la cual presenta los mejores resultados de la muestra seleccionada, existe una mejor coordinación entre los burócratas de la calle y con la población. Además, estos actores actúan como fixers y solucionadores de los problemas que se presentan en el proceso de la implementación. Por el contrario, en el caso de la UGEL

Concepción, que presentó bajos resultados, se encontraron problemas de coordinación y mayores problemas para los burócratas de la calle para aportar con soluciones a los problemas presentados en la implementación.



CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el proceso de implementación de políticas públicas y su análisis mediante el enfoque retrospectivo, en esta investigación se analizó el proceso de implementación del Programa Juntos a partir de su aplicación en el territorio. Este enfoque se utilizó pues se quería enfocarse en el accionar de los gestores locales del programa, quienes serán llamados “burócratas de la calle” en esta investigación. Estos actores son los principales responsables del desarrollo de la implementación del Programa y serán los encargados de que su desarrollo tenga buenos o malos resultados.

En este caso se realizó la selección de analizar la correspondencia en educación, ya que se encontró la existencia de un convenio que especificaba el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Programa y el sector educación. Sin embargo, la existencia de vacíos normativos dificultó que las acciones de cooperación se concreten. El problema para delimitar el nivel de coordinación y cooperación entre ambas instituciones parte de las dificultades que se fueron encontrando en el momento de la implementación del programa.

Entonces, esta investigación tuvo como principal objetivo principal determinar cómo la coordinación de los “burócratas de la calle y los actores locales influyen o no en el proceso de implementación de las corresponsabilidades en educación del Programa Juntos. Para ello, se seleccionó dos casos para realizar un estudio que comparara un caso exitoso en su proceso de implementación, como es el caso de la UGEL Junín, y un caso no tan exitoso y con deficiencias, como es el caso de Concepción.

Al respecto, se encontró que sí existen diferencias entre la relación que tienen los burócratas de la calle con los otros actores (directores/docentes) parte de la corresponsabilidad en educación. En el caso exitoso, de Junín, se encuentra que los burócratas de la calle y los directores/docentes actúan como fixers que buscan estrategias para solucionar los problemas que aparecen en el proceso de implementación del Programa. Sin embargo, en el otro caso, Concepción, se encuentra que, si bien los burócratas de la calle tienen la intención de actuar como fixers, los directores/docentes de las instituciones educativas son aquellos que limitan y dificultan la coordinación y, por ende, los resultados de la intervención.

Entonces, se puede considerar que el compromiso del director/docente podrá apoyar a que el burócrata de la calle realice coordinaciones pertinentes para la implementación del programa. Asimismo, otro factor importante es la buena o mala relación interpersonal que puedan tener ambos actores, ya que a

partir de la confianza es que se determinarán las estrategias de gestión de la implementación.

Asimismo, la relativa autonomía de la autoridad organizacional le permite al burócrata de la calle a actuar a base de la discrecionalidad, tomando decisiones instantáneas pensando en el beneficiario. Sin embargo, también es importante reconocer que el apoyo de la institución en el nivel intermedio puede aportar a mejorar la comunicación y el compromiso de los directores y docentes de las IIE con el Programa.

Por otro lado, el papel de otros actores dentro de la intervención será parte de la estrategia que delimite el burócrata de la calle (gestor local) para buscar alternativas de solución a los problemas anteriormente mencionados. Mediante el apoyo de estos actores, que aparecen en la implementación, los gestores tendrán la posibilidad de priorizar a su público beneficiario, realizar actividades fuera de lo normado, concursos, talleres, entre otras actividades.

Entonces, a partir de lo encontrado en la investigación se puede señalar que la relevancia de esta investigación parte del análisis de la implementación de los programas sociales en el Perú mediante el análisis de los burócratas de la calle. Este concepto nace en el contexto de Estados Unidos y la teoría se adapta a la realidad estadounidense, en el cual se cuenta con contextos institucionales estables, con mejores capacidades y con características homogéneas en sus instituciones.

Sin embargo, esta investigación se realiza en un país con muchos problemas de capacidad institucional, con características heterogéneas, así como fuertes problemas de gestión. Por ello, en el caso peruano se presenta una mayor cantidad de diferencias y problemas en la implementación de programas sociales, ya que el determinante no será el diseño de la intervención, sino la forma en que se implemente en el territorio, así como las características institucionales de los encargados de la implementación al nivel local.

Entonces, en la investigación se encuentra que existen varios factores que van a limitar a que los burócratas de la calle puedan usar su discrecionalidad de manera efectiva, ya que existen otros actores que serán limitaciones o dependerá del entorno y el contexto institucional que definirá el proceso de la implementación de un programa social. En esta investigación se encontró dos casos que se comportaban de manera diferente y esta diferencia residía en la existencia de los factores mencionados, como el compromiso e identidad de los directores/docentes o el apoyo de las instituciones intermedias, como las UGEL. Por ende, estas diferencias serán las que generen que un caso se haya implementado de manera exitosa y otro no.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (1993). La implementación de las políticas. México D.F. : Librero.

Bardach, E. (1993). El juego de la implementación. En L. Aguilar, La implementación de las políticas (págs. 61-78). México D.F.: Librero.

Carranza, N. (2014). Acumulando piedras en la mochila: Monitores del PNAE Qali Warma en Lambayeque y Junín (Manuscrito no publicado).

Castañeda, V. (s.f.). Alcances de la articulación gubernamental (Manuscrito no publicado).

Cohen, E., & Franco, R. (2010). Programas de Transferencias condicionadas: ¿pidiendo peras al olmo? Persona y Sociedad, 91-121.

Cruz, A. (2010). Diseño operacional de la verificación de corresponsabilidades de las familias en el Programa Juntos. En B. I. Desarrollo, Algunas Consultorías realizadas para el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos" (págs. 4-25). Washington: BID.

Díaz, R., & Huber, L. y. (2009). Análisis de la implementación del programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Lima: CIES, CARE.

Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, La implementación de las políticas (págs. 185-280). México D.F.: Librero.

Escobal, J., & Benites, S. (2012). Algunos impactos del programa Juntos en el bienestar de los niños: evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. Boletín de políticas públicas sobre infancia - Niños del Milenio, 2-19.

Henríquez, J. (2010). Análisis institucional del Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos". En B. I. Desarrollo, Algunas consultorías realizadas para el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos" (pág. Parte 3). Washington: BID.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

2016 Resolución Ministerial N° 157 – 2016 – MIDIS

2015 Resolución de Dirección Ejecutiva N°138 – 2015/MIDIS – PNADP – DE

2013 Resolución Ministerial N° 181 – 2013 – MIDIS

2012 Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Educación

2016 Juntos una década, Lima

Perova, E., & Vakis, P. (2011). Más tiempo en el programa, mejores resultados: duración e impactos del programa Juntos en el Perú. Lima: Programa Juntos, The World Bank .

Peters, G., & Mawson, A. (2016). Governance and Policy Coordination: The Case of Birth Registration in Perú. Florence: UNICEF.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: Berkeley University Press.

Sanchez-Rey, V. (2015). De Wawa Wasi a Cuna Más: los desafíos de ser más que una guardería (Manuscrito no publicado).

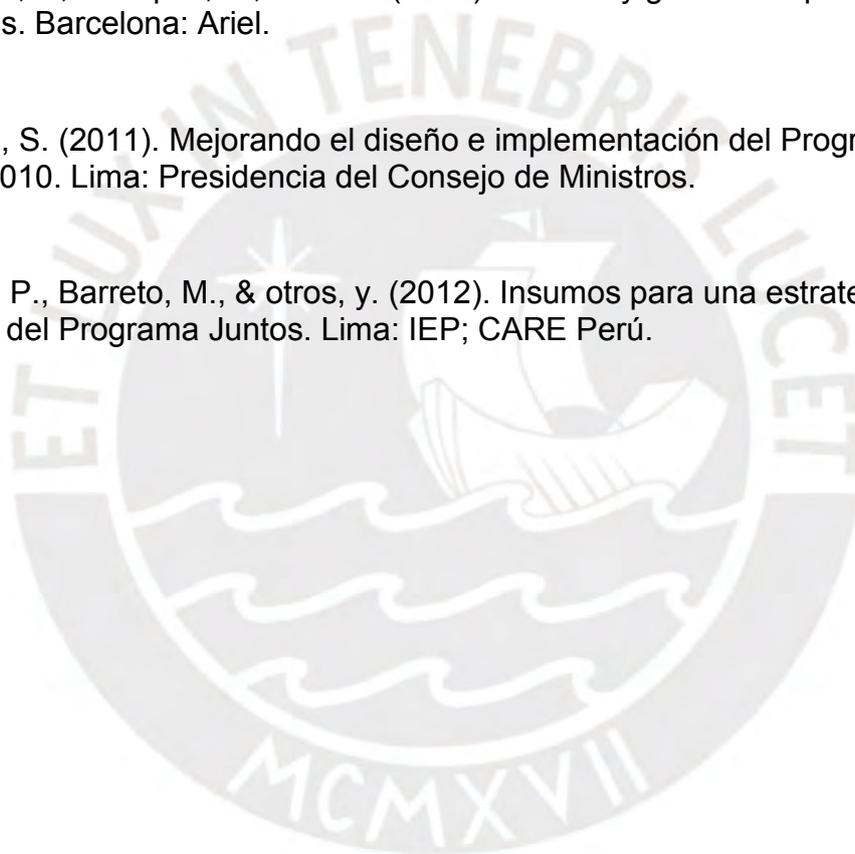
Sanchez-Rey, V. (s.f.). De Wawa Wasi a Cuna Más: los desafíos de ser más que una guardería (Manuscrito no publicado).

Silva, A. (2017). La importancia del burócrata de la calle para la implementación de la política social: un estudio de los gestores y promotores locales del Programa Juntos en Ayacucho y Programa Pensión 65 en Cajamarca (Manuscrito no publicado).

Subirats, J., Knoepfel, P., & otros. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Vargas, S. (2011). Mejorando el diseño e implementación del Programa Juntos 2008-2010. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Zárate, P., Barreto, M., & otros, y. (2012). Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos. Lima: IEP; CARE Perú.



ANEXOS

Anexo N°1

Cuadro N°1 – Guía de entrevistas a nivel regional

| Perfil: Nivel Regional | | |
|--|--|---|
| Objetivos de la investigación | Preguntas | ¿Para qué me sirve esta pregunta con respecto a mis objetivos de investigación? |
| OBJETIVO 1: Analizar y definir el proceso de coordinación entre los actores involucrados en el espacio local (responsables del programa: Coordinadores técnicos territoriales, zonales y el Gestor Local; responsables del sector educación: DRE, UGEL y directores; y las madres encargadas) para la implementación del Programa Juntos. | ¿Con qué actores se relaciona cotidianamente para llevar a cabo sus funciones? | Permite conocer si el actor se relaciona o no con otros actores del sector de educación o del mismo programa Juntos. |
| | ¿Cómo es la relación con los actores que acaba de mencionar? | Ayuda a saber qué temas relacionados al sector educación se coordinan. |
| | ¿En qué espacios suelen realizarse las reuniones o conversaciones con los actores indicados? | Se conoce si las conversaciones se realizan de modo formal, siguiendo protocolos, o en su mayoría se realizan informalmente. |
| | ¿Cada cuánto tiempo realiza reuniones o mantiene contacto con los actores indicados? | Permite saber si las reuniones son programadas o se realizan sólo en casos de urgencia. |
| | ¿Cómo es su relación a nivel nacional? ¿Cada cuánto se comunica con estos actores? | Se logra acceder a la información de las actividades y coordinaciones que realiza a nivel nacional, para conocer más sobre el accionar del nivel nacional y el cumplimiento de sus funciones. |
| | ¿Qué entiende usted por coordinación? | Permite reconocer si estos actores conocen qué implica la coordinación y qué importancia tiene. |
| OBJETIVO 2: Determinar los problemas que encuentran los actores involucrados en el ámbito de educación en la implementación del Programa Juntos. | ¿Tiene dificultades en el desarrollo de sus actividades? | Permite conocer si existen problemas en la implementación del programa. |
| | ¿Qué actores se relacionan en estas situaciones? | Permite conocer quiénes son los actores más involucrados en los problemas que ocurren en el programa. |
| | ¿A qué actores solicita que se involucren cuando ocurren estas dificultades? | Ayuda a saber quiénes son los actores más importantes que deben apoyar cuando ocurren dificultades |
| | ¿Existen dificultades para comunicarse con estos actores en estas situaciones? | Ayuda a conocer si existen actores que limitan el actuar de los actores que tienen dificultades en sus actividades. |
| OBJETIVO 3: Determinar si los | ¿Con qué frecuencia ocurren estas dificultades? | Permite conocer si los problemas son muy frecuentes o no. |
| | ¿Qué actor es el encargado de resolver estos problemas relacionados al sector? | Permite conocer que actor tiene la injerencia para presentar soluciones. |

| | | |
|---|--|--|
| actores involucrados proponen o no soluciones en el proceso de implementación del Programa Juntos. | ¿Cuál es el grado de dificultad para solucionar las dificultades más concurrentes? | Ayuda a saber qué límites tienen los actores para resolver los problemas. |
| | ¿Qué actores facilitan la búsqueda de soluciones y la resolución de problemas? | Ayuda a conocer los actores involucrados de forma positiva en la resolución de problemas. |
| | ¿Qué actores dificultan la búsqueda de soluciones y la resolución de problemas? | Ayuda a conocer los actores involucrados de forma negativa en la resolución de problemas. |
| OBJETIVO 4: Determinar las estrategias de solución que proponen los actores involucrados que sí buscan solución a los problemas. | ¿Cuáles son las acciones que normalmente se realizan para solucionar los problemas más frecuentes? | Permite conocer si ya reconocen y están organizados, mediante un plan de acción, para resolver problemas frecuentes o si cada problema se resuelve de distinta manera. |
| | ¿Se guían de algún protocolo para generar soluciones a las dificultades del programa? | Permite conocer si existe una guía a nivel nacional, que permita conocer las acciones y funciones de cada actor en específicas situaciones (problemas) |
| | ¿Cuáles cree que son las mejoras necesarias para la resolución de los problemas más frecuentes? | Ayuda a saber si creen que son necesarias algunas mejoras en el proceso de implementación del programa, para que los resultados sean más satisfactorios. |

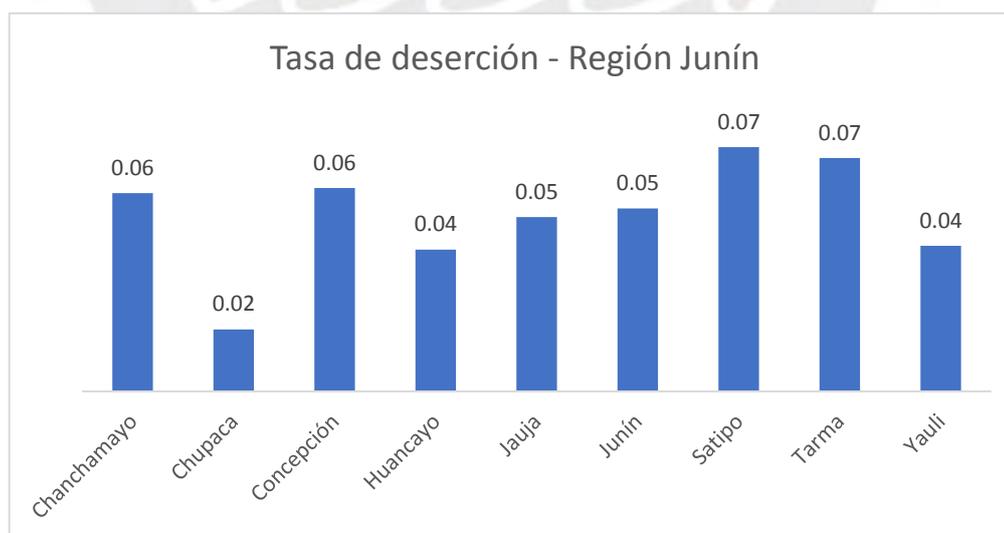
Cuadro N°2 – Guía de entrevistas a nivel local

| Perfil: Nivel Local | | |
|---|--|---|
| Objetivos de la investigación | Preguntas | ¿Para qué me sirve esta pregunta con respecto a mis objetivos de investigación? |
| OBJETIVO 1: Analizar y definir el proceso de coordinación entre los actores involucrados en el espacio local (responsables del programa: Coordinadores técnicos territoriales, zonales y el Gestor Local; responsables del sector educación: DRE, UGEL y directores; y las madres encargadas) para la implementación del Programa Juntos. | ¿Con qué actores se relaciona cotidianamente para llevar a cabo sus funciones? | Permite conocer si el actor se relaciona o no con otros actores del sector de educación o del mismo programa Juntos. |
| | ¿Cómo es la relación con los actores que acaba de mencionar? | Ayuda a saber qué temas relacionados al sector educación se coordinan. |
| | ¿En qué espacios suelen realizarse las reuniones o conversaciones con los actores indicados? | Se conoce si las conversaciones se realizan de modo formal, siguiendo protocolos, o en su mayoría se realizan informalmente. |
| | ¿Cada cuánto tiempo realiza reuniones o mantiene contacto con los actores indicados? | Permite saber si las reuniones son programadas o se realizan sólo en casos de urgencia. Además, ayuda a saber si se reúne con estos actores o solo se mantiene la comunicación por medios formales como cartas o comunicados. |
| | ¿Cómo es su relación a nivel regional? ¿Cada cuánto se comunica con estos actores? | Se logra acceder a la información de las actividades y coordinaciones que realiza a nivel regional, para conocer más sobre el accionar del nivel regional y el cumplimiento de sus funciones. |
| | ¿Qué entiende usted por coordinación? | Permite reconocer si estos actores conocen qué implica la coordinación y qué importancia tiene. |
| OBJETIVO 2: Determinar los problemas que encuentran los actores involucrados en el ámbito de educación en la implementación del Programa Juntos. | ¿Tiene dificultades en el desarrollo de sus actividades? | Permite conocer si existen problemas en la implementación del programa. |
| | ¿Qué actores se relacionan en estas situaciones? | Permite conocer quiénes son los actores más involucrados en los problemas que ocurren en el programa. |
| | ¿A qué actores solicita que se involucren cuando ocurren estas dificultades? | Ayuda a saber quiénes son los actores más importantes que deben apoyar cuando ocurren dificultades |

| | | |
|---|--|--|
| | ¿Existen dificultades para comunicarse con estos actores en estas situaciones? | Ayuda a conocer si existen actores que limitan el actuar de los actores que tienen dificultades en sus actividades. |
| | ¿Con qué frecuencia ocurren estas dificultades? | Permite conocer si los problemas son muy frecuentes o no. |
| OBJETIVO 3: Determinar si los actores involucrados proponen o no soluciones en el proceso de implementación del Programa Juntos. | ¿Qué actor es el encargado de resolver estos problemas relacionados al sector? | Permite conocer que actor tiene la injerencia para presentar soluciones. |
| | ¿Cuál es el grado de dificultad para solucionar las dificultades más concurrentes? | Ayuda a saber qué límites tienen los actores para resolver los problemas. |
| | ¿Qué actores facilitan la búsqueda de soluciones y la resolución de problemas? | Apoya en conocer los actores involucrados de forma positiva en la resolución de problemas. |
| | ¿Qué actores dificultan la búsqueda de soluciones y la resolución de problemas? | Apoya en conocer los actores involucrados de forma negativa en la resolución de problemas. |
| OBJETIVO 4: Determinar las estrategias de solución que proponen los actores involucrados que sí buscan solución a los problemas. | ¿Cuáles son las acciones que normalmente se realizan para solucionar los problemas más frecuentes? | Permite conocer si ya reconocen y están organizados, mediante un plan de acción, para resolver problemas frecuentes o si cada problema se resuelve de distinta manera. |
| | ¿Se guían de algún protocolo para generar soluciones a las dificultades del programa? | Permite conocer si existe una guía a nivel nacional, que permita conocer las acciones y funciones de cada actor en específicas situaciones (problemas) |
| | ¿Cuáles cree que son las mejoras necesarias para la resolución de los problemas más frecuentes? | Ayuda a saber si creen que son necesarias algunas mejoras en el proceso de implementación del programa, para que los resultados sean más satisfactorios. |

Anexo N°2

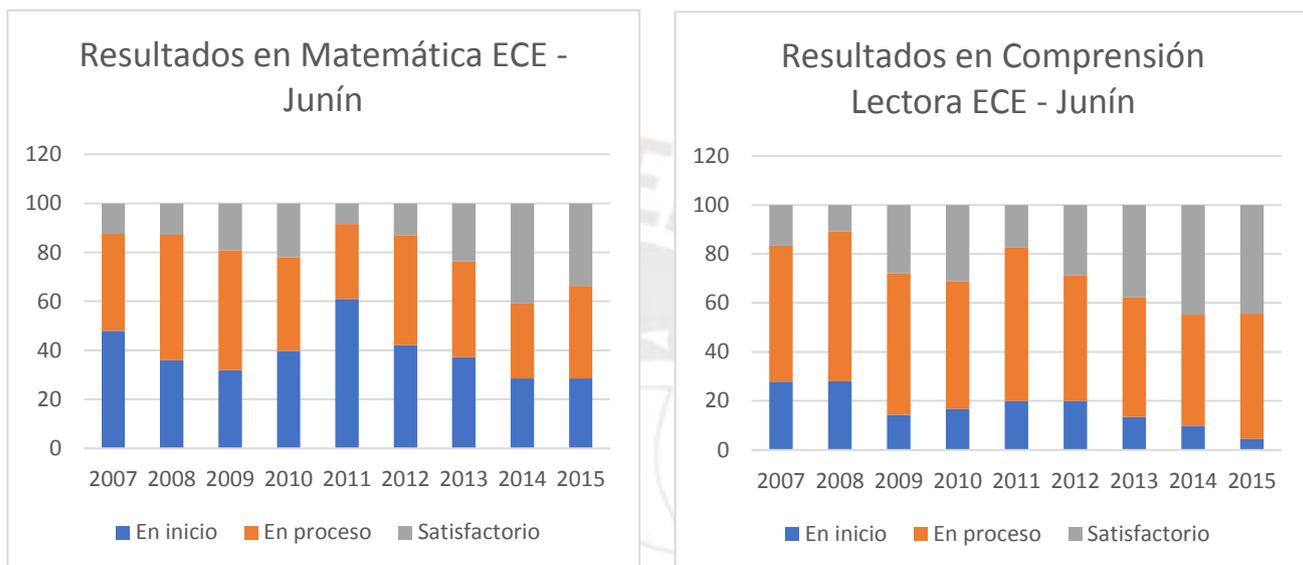
Gráfico N°1 – Nivel de tasa de deserción en Junín



Fuente: Padrón IE al 06/2015 y Censo Escolar 2014
Elaboración propia

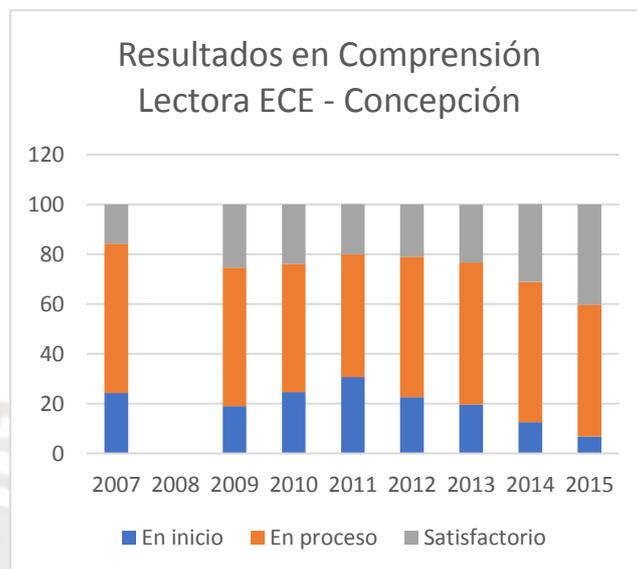
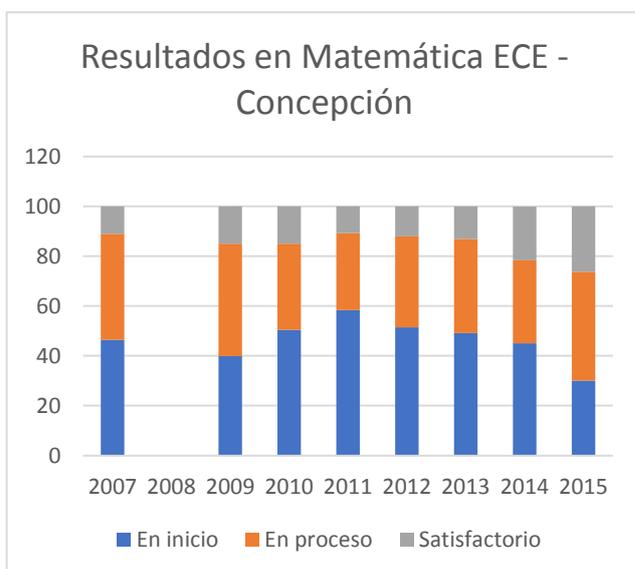
Anexo N°3

Gráfico N°2 – Resultados ECE Junín



Fuente: Evaluación Censal Estudiantil 2007-2015
Elaboración propia

Gráfico N°3 – Resultados ECE Concepción



Fuente: Evaluación Censal Estudiantil 2007-2015
Elaboración propia

Anexo N°4

Tabla N°1 – Descripción de las escuelas

| Escuela/ Características | I.E. N°30570 | I.E. N°30573 | I. E. Ebenezer | I. E. N° 30316 |
|-----------------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| UGEL | Junín | Junín | Concepción | Concepción |
| Cantidad de alumnos | 112 | 149 | 100 | 95 |
| Cantidad de docentes | 9 | 15 | 9 | 7 |
| Área | Urbana | Urbana | Urbana | Urbana |

Fuente: Censo Escolar 2015
Elaboración propia

Anexo N°5

Tabla N°2 – Mapeo de actores

| Sector | Cargo |
|---|------------------------------------|
| Ministerio de Inclusión Social (Programa Juntos) | Jefe de Unidad Territorial |
| | Coordinador Técnico Territorial |
| | Coordinador Técnico Zonal de Junín |

| | |
|-------------------------|---|
| | Coordinador Técnico Zonal de Concepción |
| | Gestor Local 1 en Junín |
| | Gestor Local 2 en Junín |
| | Gestor Local 3 en Concepción |
| | Gestor Local 4 en Concepción |
| Ministerio de Educación | Director de la Dirección Regional de Educación de Junín |
| | Director de la Unidad de Gestión Local de Junín |
| | Director de la Unidad de Gestión Local de Concepción |
| | Director de la Institución Educativa N°30570 – Junín |
| | Director de la Institución Educativa N°30573 – Junín |
| | Director de la Institución Educativa Ebenezer – Concepción |
| | Director de la Institución Educativa N° 30232 Quichuay – Concepción |

Anexo N°6

Evidencia fotográfica N°1 – Caso Concepción



Evidencia fotográfica N°2 – Caso Concepción



Evidencia fotográfica N°3 – Caso Junín



Evidencia fotográfica N°4 – Caso Junín

