

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GRADUADOS

MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



**DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA
GESTIÓN EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN
ESTUDIO DE CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA
SOCIAL

**KELMA CANAZAS AYERBE
KARÍN MÁRQUEZ CÁCERES**

ASESORA:
MAG. ELIZABETH SALCEDO LOBATÓN

LIMA- PERÚ
2015

Índice

Agradecimientos	
Dedicatoria	
Introducción	
Resumen ejecutivo	x
Capítulo I	
1.1. Descripción del problema de investigación	12
1.2. Pregunta general de investigación	17
1.2.1. Preguntas secundarias	17
1.3. Objetivo principal	18
1.3.1. Objetivos específicos	18
1.4. Justificación	18
Capítulo II: Marco teórico	
2.1. Visión global de la Descentralización en América Latina y en el Perú	21
2.1.1. La descentralización en América Latina	23
2.1.2. Análisis comparativo entre los países de Argentina y Chile	27
2.1.3. Antecedentes de la descentralización en el Perú	29
2.1.4. Análisis de la Ley de bases de la descentralización	29
2.1.5. Etapas del proceso de la descentralización en el Perú	31
2.2. Descentralización educativa: Municipalización de la educación	32
2.3. Municipalización educativa en el Perú	35
2.3.1. Modelo del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa	38
2.4. Enfoques de gestión	42
2.4.1. El enfoque clásico de la gestión	42
2.4.2. El enfoque del buen gobierno	43
2.4.3. El enfoque de la gestión pública	44
2.5. Capacidades de gestión	45
2.5.1. Capacidades y descentralización	45
2.5.2. Capacidad institucional	46
2.5.3. Capacidad política	49
2.6. Cultura organizacional	51

2.7.	Definiciones operacionales	52
2.7.1.	Aspectos de gestión	52
2.7.2.	Capacidades de gestión	52
2.7.3.	Cultura organizacional	53
2.7.4.	Clima organizacional	53
2.7.5.	Mecanismos de participación	53

Capítulo III: Diseño metodológico

3.1.	Variables	54
3.2.	Tipo de investigación	65
3.3.	Diseño de la muestra	67
3.4.	Cuadro metodológico: instrumentos y técnicas de la investigación	67

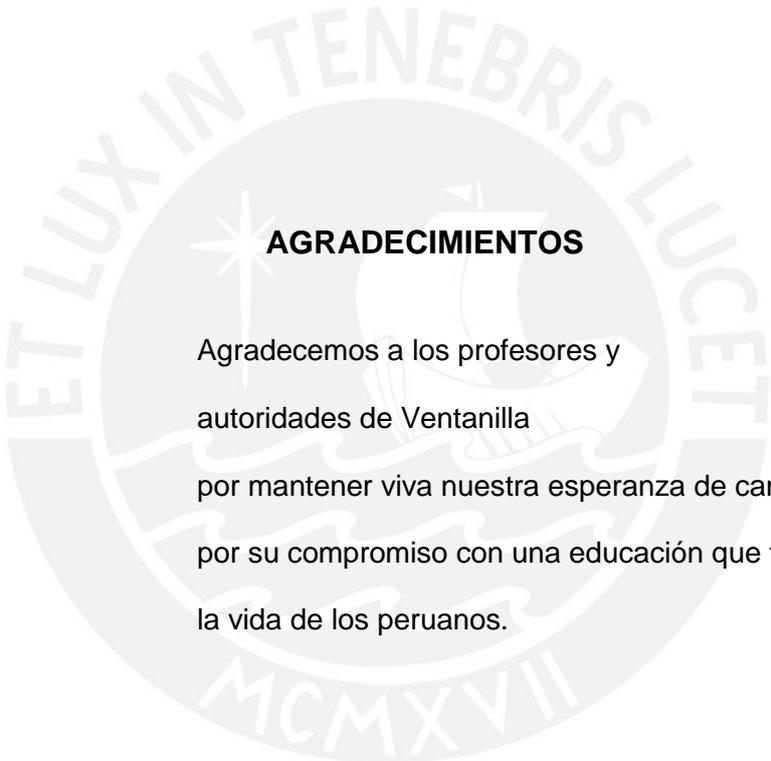
Capítulo IV: Hallazgos y resultados de la investigación

4.1.	Visión general del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla	68
4.2.	Aspectos de gestión para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla	71
4.2.1.	Proceso de organización	71
4.2.2.	Proceso de planificación	73
4.2.3.	Proceso de control	88
4.3.	Capacidades de los gerentes municipales para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa	92
4.3.1.	Capacidad de liderazgo y perspectivas estratégicas	93
4.3.2.	Capacidad de la promoción de los beneficios	96
4.3.3.	Capacidad de desarrollar una gerencia adaptativa	98
4.4.	Cultura organizacional con la que cuenta la Municipalidad de Ventanilla para la implementación del Programa de Municipalización Educativa	99
4.4.1.	Valores	99
4.4.2.	Normas	102
4.5.	Mecanismos de participación con los que cuenta la Municipalidad de Ventanilla para involucrar los actores educativos en la implementación del Programa de Municipalización Educativa	105

Capítulo V: Conclusiones

5.1.	Visión general de la situación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el	
------	-----------------------------------------------------------------------------------------------	--

distrito de Ventanilla	111
5.2. Aspectos de gestión para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa	111
5.3. Planeamiento de sistemas de monitoreo y evaluación	112
5.4. Organización municipal	113
5.5. Recursos financieros	113
5.6. Recursos humanos	114
5.7. Capacidades de los gerentes	115
5.8. Cultura organizacional	115
5.9. Mecanismos de participación de los actores	116
Capítulo VI: Propuesta y recomendaciones	
6.1. Programa de fortalecimiento institucional	117
6.2. Órgano Desconcentrado Municipal	120
Lista de cuadros	125
Lista de gráficos	125
Anexos	127
Bibliografía	151



AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los profesores y autoridades de Ventanilla por mantener viva nuestra esperanza de cambio, por su compromiso con una educación que transforme la vida de los peruanos.

DEDICATORIA

A Dios por todo lo que me da cada día.

A mis padres, que siempre están cerca con sus oraciones.

A mis hermanos, especialmente a Gonzalo, mi pequeño ángel,
que desde el cielo siempre acompaña cada uno de mis pasos.

A mi apreciada asesora, profesores y trabajadores
de la Maestría de Gerencia Social,
por su aliento y por brindarnos herramientas para el cambio.

KELMA CANAZAS AYERBE

A Dios, que tantas bendiciones me ha
dado a lo largo de toda mi vida, a mi
madre y a mi abuela, mujeres valientes,
por demás extraordinarias, que siempre
me impulsaron a salir adelante y luchar
por aquello en lo que creo.

KARÍN MÁRQUEZ CÁCERES.

Introducción

Nuestro país, en los últimos años, goza de una economía estable; sin embargo, la pobreza y la desigualdad no han podido ser contrarrestadas lo suficiente a pesar de los esfuerzos realizados por los diferentes Gobiernos. El crecimiento económico ha ido de la mano con un proceso de descentralización que permite estar más cerca de los problemas cotidianos que tiene cada distrito, provincia, departamento y región. Este proceso solo alcanza a descentralizar la parte económica, la que muchas veces no es ejecutada de forma eficiente, donde los más beneficiados son las autoridades locales, quienes por falta de una buena gestión hacen obras que no benefician a nadie.

La descentralización pretendía mejorar la gestión de los gobiernos locales y acercar más al Gobierno central con todos los lugares de nuestro país; además, pretendía mejorar los aspectos de educación y salud que son pilares para alcanzar un desarrollo social, rompiendo las barreras de la desigualdad. Este proceso, que tuvo sus inicios en los años 50, poco a poco fue debilitándose por falta de buenos gestores del cambio, teniendo un proceso en el año 2007 que gracias a la propuesta del Plan Piloto para descentralizar la educación logró que los gobiernos locales pongan en su agenda de trabajo el tema educativo como prioridad. Este proceso apuntaba a que cada región atendiera de forma directa la problemática educativa pudiendo plantear soluciones, trabajando de la mano con el Ministerio de Educación y, sobre todo, con las Direcciones Regionales de Educación. Dentro del Plan Piloto se contemplaba que este proceso se implementaría por fases, comenzando por la capacitación a los gestores del cambio, para luego poder implementarse de forma sistemática.

El proceso de descentralizar es muy beneficioso, si no veamos a los países vecinos como Brasil y Argentina que son los pioneros en el tema. Hoy en día son reconocidos por tener una economía pujante y, sobre todo, por haber alcanzado resultados óptimos en el tema educativo. No podemos decir que a raíz de la descentralización mejoró su nivel educativo; sin embargo, fue un factor que contribuyó a que logren los niveles que hoy en día gozan. Pero no solo se trata de descentralizar funciones, este proceso va de la mano de una buena gestión, donde los gerentes locales, que son los alcaldes, asuman un liderazgo que les permita tomar decisiones adecuadas, trabajando de forma conjunta con un

equipo multidisciplinario capacitado para tomar las medidas que ayuden a disminuir las brechas sociales y mejorar la calidad educativa que reciben los pobladores de su comunidad.

El proceso de la descentralización educativa solo se dio en una primera etapa, descuidando el proceso de acompañamiento para la implementación de la misma, donde los gobiernos locales desconocían sus funciones, las que aún eran asumidas por las Direcciones Regionales y las Unidades de Gestión Local, duplicando muchas veces dichas funciones y confundiendo más aún a la comunidad educativa.

Dentro del planteamiento del proceso de descentralización educativa se propuso ejecutar un Plan Piloto invitando a 12 municipalidades a ser parte de este; sin embargo, no se tuvieron en cuenta muchos aspectos, como por ejemplo que las municipalidades no contaban con el personal idóneo para este proceso, o si la municipalidad contaba o no con el presupuesto que le permitiera afrontar las actividades requeridas y, sobre todo no quedaba claro cuáles eran las funciones que debían asumir.

Esto hace pensar que todo el proceso de cambio y mejora, relacionados al tema educativo, tiene que responder a los nuevos modelos de cómo gerenciar, siendo este un proceso flexible, participativo, con acciones que se emprendan luego de una identificación del problema y de sus necesidades; planteando diversas soluciones que estén acordes a la realidad que se vive. En la actualidad, el contar con buenos gerentes para la intervención social, genera un nivel de reflexión porque debe ser un requisito indispensable para elegir un nuevo gobernante que piense en minimizar las brechas sociales, sobre todo el de la educación que hoy en día constatamos que aún no alcanza un crecimiento significativo.

Vemos esfuerzos de parte de algunos gobiernos locales en el campo educativo, alcanzando metas en rendimiento académico de forma significativa; sin embargo, aún el desafío no está cubierto. El proceso de descentralización pretendía mejorar el campo educativo de forma sistemática, comenzando en los lugares más lejanos donde la desigualdad se vive día a día, y hoy son ellos los

más olvidados. Cada proceso trae cambios, pero si el proceso no se da de forma adecuada nunca se alcanzará el objetivo trazado. Mientras tanto, debemos insistir en formar nuevos líderes capaces de generar impactos, que posibiliten el diseño de nuevas estrategias y políticas sociales, logrando atender a los más vulnerables, brindándoles oportunidades para que salgan del círculo de la pobreza, dándoles herramientas que les permita buscar oportunidades para mejorar su presente y buscar un futuro diferente.

Esta fue la motivación que nos lleva a presentar la siguiente investigación denominada “DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN”, trabajo que tuvo como estudio de caso a la Municipalidad de Ventanilla, analizando cómo se encuentran los recursos humanos y financieros para poder implementar el proceso mencionado anteriormente; planteado en seis capítulos, los cuales fueron desarrollados de la siguiente manera:

- Capítulo I, describiendo el problema, planteando preguntas y fijando objetivos de la presente investigación, junto con la justificación.
- Capítulo II, encontramos el marco teórico, donde se analizan las teorías que sustenta la investigación, como la visión global de la descentralización en América Latina, sus antecedentes, análisis de la ley de descentralización, etapas del proceso de descentralización, descentralización educativa y sus proceso de implementación y, por último, el proceso de Municipalización Educativa en el Perú.
- Capítulo III, contiene el diseño metodológico, donde se plantean las variables, el tipo de investigación, diseño de la muestra y el cuadro metodológico, junto con los instrumentos y técnicas de investigación.
- Capítulo IV, presentando los hallazgos y resultados de la investigación de acuerdo a los objetivos planteados.
- Capítulo V, presentando las conclusiones sobre el Programa de Municipalización Educativa en las áreas de gestión, recursos humanos,

recursos financieros, cultura organizacional y los mecanismos de participación que se dieron durante el proceso.

- Capítulo VI, presentando por último la propuesta y recomendaciones, de acuerdo a los hallazgos encontrados.

Finalmente, se presenta las referencias bibliográficas y anexos de la investigación.



Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación es un diagnóstico de las capacidades y condiciones del gobierno local para gestionar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla - Lima, propuesto por el Ministerio de Educación en el marco de la descentralización. En razón de ello, hemos analizado los aspectos de gestión pública; capacidades de gestión de los gerentes municipales; recursos humanos, tecnológicos, logísticos y materiales; y mecanismos de participación de los involucrados.

Este análisis nos ha proporcionado información valiosa para identificar los vacíos y los problemas centrales que se vienen dando en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Estos hallazgos nos permiten, asimismo, aportar sugerencias y optimizar la formulación de recomendaciones de nuestra propuesta de mejora.

Las teorías y enfoques de gestión y modelos de municipalización educativa de los países de Chile y Argentina, nos aportaron ideas y puntos de comparación frente a lo propuesto por el Ministerio de Educación de nuestro país. Luego de la revisión de otras experiencias y de profundizar la propuesta del Ministerio de Educación peruano, hemos podido preparar y brindar las recomendaciones requeridas y ofrecer una propuesta de mejora para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Dicha propuesta se basa en, y asimismo prioriza, la optimización de capacidades de gestión de los diferentes actores educativos involucrados en la implementación de dicho programa en el distrito de Ventanilla.

La información cuantitativa y cualitativa recogida en la presente investigación, nos indica que a pesar del esfuerzo que realizó la Municipalidad de Ventanilla para diseñar algunas acciones iniciales y planificar un diagnóstico participativo, como punto de partida de la elaboración del Proyecto Educativo Local, aún no reúne las condiciones requeridas para una buena implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

Por consiguiente, la propuesta de mejora que estamos proponiendo puede aportar algunas alternativas de solución para llenar los vacíos existentes en el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa que viene llevando a cabo la Municipalidad de Ventanilla, fortaleciendo lo logrado hasta hoy y minimizando las debilidades encontradas.

Así, en el primer capítulo se hace la descripción del problema y se presentan los objetivos de nuestra investigación; en el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico; en el tercer capítulo se presentan las características del diseño metodológico; en el capítulo cuatro, los resultados de la investigación y en el capítulo cinco, la propuesta y recomendaciones.



CAPÍTULO I

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La educación peruana es un proceso permanente de buenas intenciones con no muy buenos resultados. En las últimas décadas no se han evidenciado cambios positivos en la gestión educativa porque probablemente no se ha enfrentado el problema con responsabilidad, seriedad, y además se han tomado modelos de fuera sin contextualizarlos adecuadamente, de manera tal que puedan tener el impacto necesario. Por ello, es fundamental tomar la determinación de romper el círculo vicioso de la ineficiencia, transformando el triángulo: Institución educativa – UGEL – Ministerio de Educación, caracterizado por procesos burocráticos que en vez de solucionar los problemas, hacen que las soluciones se produzcan tarde o entren al olvido, generando en la sociedad civil desconfianza y desesperanza.

La realidad de nuestro país es históricamente centralista, y con el uso de teorías y métodos de aprendizajes tradicionales copiados de otros países, no se ha logrado una educación que desarrolle a las personas de todos los espacios del país según sus realidades y trayectoria de vida. Para algunas corrientes pedagógicas y políticas, básicamente con un enfoque de interculturalidad y de derechos, la descentralización se presenta como una forma de pensar el país y sus «soluciones» en forma más real y con perspectivas de desarrollo más asequibles.

Con la descentralización se mejorarían los diagnósticos, estos serían más particulares y también las soluciones serían más viables.

Con esta nueva perspectiva en la vida del país, en el año 2003 se da la Ley de Bases de la Descentralización y se inicia, entre otras cosas, el proceso de transferencias de algunos programas sociales para hacerlos más eficaces. Uno de los primeros en ser transferidos es el Programa Provías Rural, luego los Programas de Complementación Alimentaria (comedores populares) a los gobiernos locales

provinciales. Igualmente se hace la transferencia de los sectores sociales de educación y salud a los gobiernos regionales.

La opinión del Consejo Nacional de Descentralización, que actualmente constituye una secretaría adjudicada a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM, era que la transferencia debía llegar a las mismas bases de los gobiernos locales y se establecen pilotos para ello; sin embargo, no se desarrollaron en las mejores condiciones: se transfieren los recursos financieros, pero las funciones y lineamientos pedagógicos siguen dependiendo del nivel nacional y regional.

La vigilancia y las directivas, así como las reasignaciones de personal y sanciones, siguen siendo potestad de la jerarquía superior del sector educación, frente a lo cual los gobiernos locales no tienen mucho margen de acción, menos aún los gobiernos regionales. Estos no conocen lo suficiente y trabajan con las Unidades de Gestión Educativa (UGEL) en una relación de competencia más que de colaboración, quizá debido a que en estas instancias se ha trabajado en base al favoritismo y sin mayor compromiso.

Por otro lado, los gobiernos locales no han trabajado capacidades de gestión ni de planificación del desarrollo; muchos no saben cómo hacer para enfrentar este gran reto que traería progreso a su localidad. A parte de ello, hay muchos cambios en la plana de funcionarios de las municipalidades que no tienen experiencia y, por tanto, no ofrecen las condiciones para ser verdaderos gobiernos locales donde se desarrollen pilotos con mejores cualidades.

Justamente por este panorama que presentamos, el tema de nuestra investigación es novedoso y puede aportar mucho con las herramientas de la gerencia social para una mejor educación en el país. Nuestro trabajo logra profundizar los problemas que se suelen presentar y ofrece además posibles mejoras.

En un primer momento del proceso de descentralización, la expectativa estuvo enfocada en el gobierno local a la espera de que este asuma tanto la administración como la ejecución de los programas sociales vinculándolos con sus planes de desarrollo local para, de este modo, asegurar el desarrollo integral de su localidad;

sin embargo, no solo se encargó a los municipios la responsabilidad de la administración de dichos programas, sino también la administración de la gestión educativa. De esta manera, el Ministerio de Educación apostó por la optimización de la gestión en la administración, atención, cobertura y la calidad educativa de la educación básica regular (inicial y primaria).

El proceso de la descentralización requiere definir el tipo y características del desarrollo que aspiramos para el país y para cada uno de sus espacios territoriales, estableciendo los mecanismos para ello. Es importante que los gobiernos regionales y locales cuenten con iguales o similares capacidades y oportunidades para su implementación, logrando así acceder al desarrollo y calidad de vida aspirados.

La ley de Bases de la Descentralización en su artículo 3º establece que la finalidad de la descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, en beneficio de la población. Así también, dicha ley en su artículo 4º determina que dicho proceso de descentralización debe garantizar en el largo plazo un país económicamente y socialmente justo y equitativo, promoviendo la igualdad de oportunidades para que toda la población peruana pueda alcanzar mayores niveles de desarrollo humano (Ley 27783, 2002).

Lo mencionado es clave para entender la orientación jurídica acerca de la descentralización. Así, la descentralización es una herramienta que acerca más los recursos, servicios y competencias decisorias del Estado a los ciudadanos y territorios.

Por ello se planteó descentralizar la atención de la educación brindando responsabilidad a los municipios, respondiendo así a los problemas que se presentan en sus localidades de manera inmediata. La responsabilidad que se viene otorgando a los municipios exige el cumplimiento de requisitos previos que debían ser verificados por el Ministerio de Educación o, en el caso descentralizado, por las Direcciones Regionales de Educación (DRE) de cada departamento para evaluar las condiciones favorables, articulando fuerzas con el municipio para que el proceso de

transferencia sea eficaz y eficiente, evitando la duplicidad de acciones entre los gobiernos municipales y las UGEL.

Los lineamientos planteados por el Ministerio de Educación a través del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, fueron estructurados en cuatro etapas:

Primera etapa:

Conformación de un Consejo Educativo Municipal (CEM)

Segunda etapa:

Capacitación a los gerentes municipales, directores de las Unidades de Gestión Educativa Local y directores de las Instituciones Educativas.

Tercera etapa:

Transferencia y recepción de competencias.

Cuarta etapa:

Acompañamiento en el proceso de implementación del plan piloto sobre Municipalización de la Gestión Educativa.

La descentralización es una fortaleza para poder brindar atención directa a los problemas educativos de nuestro país frente a los altos niveles de incidencia y concentración centralista que se dan, tanto en los procesos como en la toma de decisiones de las autoridades educativas, los que constituyen un aparato administrativo y de gestión donde se vienen tomando decisiones y asumiendo funciones que acaparan responsabilidades que solo debieran ejecutarse y decidirse desde las instancias de gobierno regional y local.

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa presenta a la descentralización como una de las estrategias fundamentales que permitirá desarrollar el sector elevando los estándares educativos, así como los indicadores de eficiencia: cobertura, inclusión, retención y calidad; a la vez, posibilitará mejorar los materiales educativos, la infraestructura escolar, la capacitación docente, la gestión institucional y la evaluación, con transparencia, rendición de cuentas y participación comunitaria.

La realidad de cada municipalidad es muy diferente y debe estudiarse de manera particular. Si bien es cierto que el proceso de descentralización se viene implementando a nivel nacional, es necesario tener en cuenta las realidades de cada gobierno local, en razón de ello se desarrolla la presente investigación.

Tomaremos como foco de estudio la Municipalidad de Ventanilla que es un distrito rico en historia y se encuentra dentro del Programa de Municipalización Educativa como parte del plan piloto.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) precisa que la tasa de alfabetismo en Ventanilla asciende a 97,9 %, frente al 98.4 % registrado a nivel de la Provincia Constitucional del Callao, cifras que marcan una diferencia desfavorable de 0.5 %. Además, es necesario mencionar que en consecuencia la tasa de analfabetismo alcanza el 2.1 % en Ventanilla, frente al 1.6 % en la Provincia Constitucional del Callao (2008: 63)¹.

Respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), Ventanilla ocupa el último lugar en el ranking a nivel de los seis distritos que conforman la región Callao.

El Plan de Desarrollo Concertado 2010 de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, señala algunas otras cifras preocupantes respecto a los niveles educativos. Si bien la cobertura llega a la mayoría de niños y niñas entre 3 y 17 años, solamente el 8,6 % de la población en edad de 0 - 2 años recibe una atención de parte del sector educación y de otras instituciones; así también, aproximadamente el 30 % del grupo de 12 a 17 años no logra concluir sus estudios secundarios.

El distrito de Ventanilla tiene varias barreras que superar en el ámbito educativo. No es realista pensar que una reestructuración endógena de la Municipalidad baste por sí sola para mejorar la educación en el distrito.

¹ Cf. Municipalidad de Ventanilla. *Plan de Desarrollo Concertado Distrito de Ventanilla 2010 – 2021*, p. 6.

1.2 PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN

¿La Municipalidad de Ventanilla, con las capacidades de gestión municipal que actualmente viene desarrollando, será capaz de asumir de manera eficiente y eficaz la responsabilidad de llevar a cabo la implementación del programa de Municipalización Educativa en el marco de la descentralización educativa?

A través de la pregunta pretendemos identificar las fortalezas y debilidades de la gestión municipal de Ventanilla para poder implementar el programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el marco de la descentralización educativa, de manera eficiente y eficaz, con el propósito de proponer el fortalecimiento de dicha gestión y lograr la mejora de la calidad educativa del distrito.

1.2.1 Preguntas secundarias

Para lograr una mayor información que posibilite conocer las limitaciones de la Municipalidad de Ventanilla, así como sus capacidades, se proponen algunas preguntas relevantes:

- a. ¿La Municipalidad de Ventanilla cuenta con los aspectos de gestión para implementar de manera eficaz y eficiente el programa de Municipalización de la Gestión Educativa?
- b. ¿Los gerentes de la Municipalidad de Ventanilla cuentan con las capacidades básicas para asumir la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa?
- c. ¿La cultura organizacional con la que cuenta la Municipalidad de Ventanilla favorece la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa?
- d. ¿La Municipalidad de Ventanilla cuenta con mecanismos de participación para involucrar a los actores educativos en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

1.3 OBJETIVO PRINCIPAL

Identificar en la Municipalidad de Ventanilla capacidades y condiciones municipales para gestionar de manera eficiente y eficaz la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, con la finalidad de elaborar una propuesta para la implementación de dicha gestión educativa descentralizada.

1.3.1 Objetivos específicos

- a. Identificar en la Municipalidad de Ventanilla los aspectos de gestión para implementar de manera eficaz y eficiente el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.
- b. Identificar las capacidades de gestión de la Municipalidad de Ventanilla para asumir la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.
- c. Identificar las condiciones de la cultura organizacional con el que cuenta la Municipalidad de Ventanilla para la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.
- d. Identificar los mecanismos de participación con la que cuenta la Municipalidad de Ventanilla para involucrar a los actores educativos en la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.
- e. Mejorar la eficiencia de la gestión institucional y de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas en el distrito de Ventanilla.

1.4 JUSTIFICACIÓN

La educación es uno de los pilares para el desarrollo de un país; sin embargo, desde la época colonial y republicana es el aspecto que ha tenido menos atención e interés por su relación con las estructuras económicas y sociales de la época. La situación se complejiza si tenemos en cuenta que las propuestas educativas han estado de espaldas a una nación rural en su mayoría quechua hablante. La educación expresa no solo la realidad económica de profunda desigualdad, sino también la gran exclusión de población donde no llega propuestas de calidad para

trabajar las capacidades de las personas y contribuir a que desarrollen su intelecto, desde que nacen y partiendo de sus propios saberes.

El presupuesto otorgado al sector educación siempre ha sido bajo, con algunas oscilaciones. En los últimos años se ha incrementado, pero eso no ha repercutido mínimamente en algún tipo de mejora, lo que nos lleva a pensar que de alguna manera el problema es algo más que presupuestario y que el tema es muy complejo.

La educación en nuestro país es un punto secundario en la agenda pública nacional, frente a aspectos como el crecimiento económico, la influencia internacional y los problemas sociales de emergencia.

Como sociedad civil, es de vital importancia asumir que el verdadero progreso no debe basarse solo en el incremento económico sino en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, es decir, formando una población educada que ejerza plenamente su ciudadanía de manera activa y comprometida con el proceso de modernización del Perú, en el que cada peruano sea capaz de tomar el control de su destino y construir sus ideales.

Al entender a la educación como elemento central para el despliegue de las capacidades de los hombres y mujeres de nuestro país, los hacemos conscientes de que solo si se brinda una educación de calidad se está garantizando el ejercicio de la libertad de las personas.

En el proceso de desarrollo de las competencias de los niños y niñas influyen un conjunto de factores como el contexto, los estímulos culturales, la lengua, así como las condiciones internas y externas de los agentes educativos, entre otros.

Frente a ello se propone elaborar una propuesta de Gestión Educativa Municipal a partir del diagnóstico de las capacidades con las que cuenta la gestión municipal de la Municipalidad de Ventanilla, identificando así las condiciones y nivel de desarrollo de los recursos humanos, recursos financieros, procesos administrativos, cultura organizacional y participación de la sociedad civil, y plantear las prioridades educativas que comprometen la generación de capacidades y el desarrollo para las nuevas generaciones del distrito de Ventanilla.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Es importante destacar el aporte dado por la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, en cuyo informe publicado en 1999 revalora el papel de la educación afirmando que esta constituye una de las armas más poderosas de las que disponemos para forjar el futuro, pues permite que cada persona al desarrollar sus propios talentos y capacidades, se responsabilice de sí misma y sea capaz de concretar sus proyectos personales. Sin embargo, el mayor aporte de dicha comisión es que la visión del proceso educativo no se basa solo en lo cognitivo y procedimental, que es lo que hasta entonces había primado, sino le otorga igual importancia a los aspectos éticos y culturales; es decir, la realización de los proyectos personales de cada persona debe apuntar a su vez a la realización de un mundo más justo en el que se pueda convivir. Para ello se planteó cuatro pilares que contribuirán al logro de lo propuesto: aprender a aprender o conocer (lo cognitivo); aprender a hacer (lo procedimental); aprender a ser (lo ético) y aprender a vivir con los otros (lo cultural), cuatro pilares que deben implementarse de forma paralela buscando el desarrollo de las capacidades de las personas, respetando sus necesidades y, sobre todo, trabajando de forma conjunta con las personas involucradas. Una de las estrategias propuestas es el empezar a trabajar de forma conjunta las instituciones públicas con los beneficiarios, donde el municipio viene a ser una institución que toma el protagonismo para articular dichos pilares y sobre todo para brindar propuestas participativas.

Hacia el 2001, Bernardo Kliksberg, destacaba sobre la importancia que tenían los municipios en el campo de las políticas sociales dando respuesta a la necesidad del proceso de descentralización de las funciones del Estado, realizando una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos locales que están más cercanos a la ciudadanía. Solo así dichas políticas podrán ajustarse mucho más a las necesidades de una realidad concreta y la acción del Estado sería más efectiva.

Frente a este papel del Estado, la OEI señala como parte de las metas educativas planteadas hacia el 2021, la implementación de una estrategia para reformar la educación y poder asegurar la permanencia de los alumnos en la escuela durante 12 años, la necesidad de desarrollar una planificación sistémica e integral en la cual cobre protagonismo no solo la institución municipal sino además otros actores como las empresas privadas, diversas organizaciones sociales, entre otros, que contribuyan a fortalecer el funcionamiento del sistema educativo.

Para reducir las brechas educativas debemos asumir cambios profundos, puesto que no solo es inversión, sino que se trata también de un problema social donde la falta de capacidades de los maestros viene a ser uno de los problemas que se debe superar de forma inmediata para impartir una educación de calidad; tal como señala Feldman (1996: 12-13) «para tener mejores maestros, es indispensable tratarlos como tales».

A continuación veremos el proceso de descentralización como una apuesta en la mejora de la calidad educativa en la historia de América Latina.

2.1 VISIÓN GLOBAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EN EL PERÚ

La principal causa que da inicio a la descentralización en los diferentes países de América Latina es la crisis presentada a comienzos de la década de los ochenta, en la que los gobiernos centrales se ven imposibilitados para responder de manera eficiente a las crecientes demandas que la sociedad civil requería; es así que se decide aceptar la propuesta de trasladar gran parte de las responsabilidades a los gobiernos locales, proyecto presentado para reestructurar la economía a nivel mundial, donde se propone una redistribución del poder de gestión y financiero en busca de una mejor asignación de los recursos para una equidad social. Por esta razón, los países de América Latina comienzan a implementar una serie de reformas a nivel de políticas administrativas y presupuestarias, otorgando poder a los gobiernos locales, dando así inicio al proceso de descentralización, hecho que

rompió con una fuerte tradición centralista proveniente desde épocas de la Independencia.

Pero la descentralización, especialmente en países en vía de desarrollo, como es el caso del Perú, no fue ni es un proceso sencillo, pues exige una serie de condiciones que, de no tomarse en cuenta, pueden hacer que el proceso se revierta y se llegue a una situación totalmente opuesta a la que se está buscando.

En teoría según Ruiz (2002), la descentralización mejora la equidad en la repartición de los recursos. Habiéndose presentado en América Latina problemas de regionalismos junto con el mal uso de los recursos por culpa de la mala descentralización.

En América Latina los procesos de descentralización tuvieron inicialmente avances muy significativos, sobre todo en equidad y participación. Pero los sistemas que distribuyen el poder no logran aún compensar brechas existentes para alcanzar una equidad social; por ejemplo, uno de los puntos aún débil en este proceso es la participación social, incluso la participación política.

Las mayores interrogantes recaen en la esperada contribución de la descentralización a la competitividad, pues no se está logrando contrarrestar una tendencia a la concentración. Aún no vemos evidencias de que la descentralización política contribuya a una mayor eficiencia; sin embargo, existen serios indicios de malos manejos en los presupuestos destinados.

Hasta el momento, podemos concluir diciendo que los sistemas de redistribución territorial implementados en América Latina, junto con la descentralización política han implicado importantes avances en términos de equidad territorial y social, pero no alcanzan a compensar desigualdades territoriales y sociales como por ejemplo en el caso de la educación.

2.1.1 La descentralización en América Latina

Se dice comúnmente que una organización centraliza todos sus procesos cuando el poder de decisión se centra en una sola área o persona, caso contrario se denomina que la organización es descentralizada, pues el poder de decisión es compartido por uno o por varias áreas. Para muchos autores la idea de descentralización está estrechamente ligada a la creación de varias entidades territoriales, ya sean estas regiones, distritos, etc. que comparten decisiones con la entidad principal, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización con la autonomía local. De Puelles (1986) manifiesta que no basta con que existan entidades representantes del Estado compartiendo la toma de decisiones, sino se debe contar brindar los poderes en su totalidad a las comunidades territoriales.

En el proceso de descentralización, la educación fue un tema muy importante, los municipios habían asumido de las iglesias la prestación de servicios gratuitos de educación y salud, pero la parte económica no les era favorable para atender a todas las demandas. Paulatinamente la educación pasó a ser una responsabilidad de los gobiernos centrales en la mayoría de los países, primero intermedios y luego nacionales, como en los casos de Argentina y Brasil, los únicos países de la región donde prevaleció efectivamente el federalismo.

El hecho de que el Estado asuma el papel central en la provisión de educación fue sin duda determinante para que hacia 1970 la tasa neta de matrícula en educación primaria estuviera próxima al 71 % y en 1985 se situara cerca del 81 %, o que hacia 1970 el porcentaje de la población mayor a 24 años con alguna escolaridad llegara al 61 % y alrededor de 1980 se situara en el 72,3 %.

Después de esta realidad, el centralismo entró en crisis de eficiencia por causa del endeudamiento externo; asimismo, las empresas privadas no manifestaban una gestión eficiente y mucho menos las instituciones estatales. Todo esto hizo que la participación social sea mínima y con espacios de poco acceso para la sociedad civil.

Frente a este desafío, la descentralización nace no solo como una condición para profundizar la democracia y como una estrategia para enfrentar la crisis, sino como una forma de organización más adecuada que permitió implementar un nuevo paradigma donde los sectores privado y público se encontraban para unir esfuerzo y trabajar de manera articulada. Así se da la descentralización que permite superar un conjunto de desafíos que posibilitan el desarrollo del país.

Parece ser que la descentralización implementada de forma apropiada facilita la competitividad, pues solo a través de ella se posibilita la buena gestión en el aparato estatal, permitiendo el buen uso de los recursos económicos y financieros.

Por otro lado, la descentralización es la estrategia por excelencia para que el Estado cumpla las funciones que le corresponden en forma eficiente; pues, además de una mayor eficiencia fiscal, ella permite: una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gastos.

La descentralización no solo genera una buena gestión, sino también da lugar al cumplimiento de los objetivos sociales que hoy en día se buscan con prioridad para atender de forma eficiente las necesidades sociales. La descentralización política contribuye sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

Evidentemente vemos que los procesos de descentralización de cada país es diferente de acuerdo a su contexto histórico, por ejemplo la centralización en los países de Brasil y Argentina de dio de menos a mas en la parte administrativa, dichos países, siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados. Estos países mostraron sus avances en el proceso de descentralización política principalmente porque ampliaron el ejercicio de competencias a los gobiernos

locales, los cuales recuperaron sus poderes y sobre todo su autonomía en los sistemas fiscales.

Caso contrario vemos, en la mayoría de los demás países que la descentralización sobre todo territorial representó una novedad, donde los gobiernos regionales asumieron competencias que antes no las tenían. Además, se tuvo la necesidad a raíz del proceso de descentralización política la creación de gobiernos intermedios, como en los casos de los países de Colombia, Chile y Bolivia. Sin embargo, la tendencia general era descentralizar al menos hasta el nivel municipal, porque los poderes y competencias transferidas nunca llegaban a ser ejercidas por las bases, manteniendo sobre todo el poder en las capitales del Estado.

Apreciamos cuatro factores que se dieron en el proceso de descentralización, los cuales favorecieron en su implementación. Estos son:

a. Desconcentración del crecimiento

Los países que evidencian más este factor son Brasil, Colombia y Argentina; sin embargo, Perú se encuentra en medio pues está en proceso a comparación de Bolivia que se encuentra detrás de nuestro país. Uno de los puntos a tomar en cuenta para que Brasil y especialmente Colombia tengan éxito fue implementar la descentralización política, factor clave para desconcentrar funciones.

b. Eficiencia en la prestación de servicios

Tomaremos en cuenta para este análisis el estudio realizado por Campbell, Peterson y Brakarz (1991), donde se analizó en nueve países, las funciones brindadas en la descentralización a los gobiernos locales, principalmente en los países de Brasil, Chile y México, llegando a la conclusión que la descentralización habría causado en vez de un incremento, una disminución en términos de eficiencia. Esta conclusión ha sido parcialmente ratificada a través de estudios realizados posteriormente por la CEPAL (1998), donde manifiestan que especialmente esta disminución se presenta en los servicios de educación y salud, este proceso nos hace pensar que no basta solo designar un presupuesto para la ejecución de las actividades, sino este proceso debe estar acompañado de una buena gestión,

permitiendo la articulación de acciones entre la empresa privada y estatal, como se vio en el caso de Brasil donde se ve un mayor logro en temas de descentralización.

c. Descentralización y participación

El elegir a los gobernantes y que estos tengan un poder de decisión viene a ser un avance significativo en términos de participación ciudadana; sin embargo, esta participación solo se limita a ello, pudiendo implementar otras formas de participación social, ya sea esta en los procesos de planificación, implementación y monitoreo de las acciones realizadas. Solo Bolivia ha logrado promover una participación masiva a través de sus organizaciones de base que están implementadas principalmente en las zonas rurales. Otro país que se destaca por su cultura participativa en la gestión pública es Brasil, donde se practica el «presupuesto participativo» que reúne a todas las organizaciones populares, pero se estima que en todo Brasil no llega a movilizarse más de un 4 % de la población a través de dichas organizaciones.

En casi todos los demás países hay experiencias puntuales similares pero se puede afirmar que hasta el momento los procesos de descentralización, con las excepciones mencionadas, no han llegado a suscitar la participación constructiva que se esperaba.

d. Descentralización y equidad

La equidad puede analizarse tanto desde dos puntos; territorial como social. En el tema territorial la descentralización manifiesta avances, los cuales se evidencian a simple vista a través de las regiones, distritos, etc.; sin embargo, en el tema social aún no se han alcanzado los resultados esperados. Los motivos no se manifiestan tan claros pues existe un gasto público que se genera desde los municipios pero sin resultados significativos.

Para analizar este punto serán útiles los mencionados estudios de la CEPAL sobre descentralización de la educación y la salud donde se menciona que la descentralización habría reducido diferencias en cobertura mas no en dotación de recursos; es decir, cada escuela incrementó el número de matriculados pero no hay recursos para atenderlos de forma eficiente pues estos son escasos.

En referencia al panorama en el aspecto educativo, vemos que en Argentina y México se observa una tendencia regresiva; sin embargo en Colombia el problema principal en este aspecto es el pago al personal, en Bolivia y Chile las diferencias interterritoriales en gastos de inversión son muy elevadas.

2.1.2 Análisis comparativo entre los países de Argentina y Chile

La descentralización en el Perú es un proceso que tuvo como modelos diferentes países de América Latina, entre ellos Chile y Argentina. En razón de ello, revisaremos algunos puntos principales que se tomó en cuenta para que ambos países tuvieran éxito en este proceso de gestión educativa y que hoy en día persisten. Este análisis focalizará su atención en las características del diseño e implementación de las reformas que aplicaron dichos países.

En Chile, entre los años 1986 y 1989, respondiendo al primer paso de la descentralización educativa, se tomó la siguiente medida: las escuelas básicas y los liceos pasaron a ser administrados por las municipalidades. Este proceso no solo permitió que los municipios manejen los recursos financieros sino la parte administrativa, descentralizando el sistema educativo y permitiendo replantear el rol de los actores educativos; muchos de los municipios dieron la imagen de haber privatizado la educación, pues el incremento de la participación de empresas privadas se incrementó de manera significativa.

Entre las iniciativas se destacan la creación de redes y de nuevas oportunidades de desarrollo profesional para docentes, el financiamiento por concurso de proyectos de mejoramiento educativo (PME), los nuevos esquemas de evaluaciones e incentivos de rendimiento por escuela, la creación de un paquete de programas compensatorios y la extensión de la jornada escolar (Delannoy, 2000:181).

Esta iniciativa fue la parte fundamental para que la descentralización educativa en el país vecino (Chile) logre el éxito esperado, puesto la columna vertebral del proceso enseñanza-aprendizaje que es el docente, fue atendida. Pero no solo fue tomada en cuenta, sino formó parte activa de este proceso de cambio, entrando a una carrera

de meritocracia que posibilitaba el incremento de sus remuneraciones, proceso que comprometió a cada docente a mejorar su práctica pedagógica.

En Argentina, las primeras experiencias en descentralización se hace en el año de 1978 transfiriendo 6700 escuelas primarias nacionales a las provincias². Este proceso permitió que en el año 1992, las escuelas de educación básica y superior pasen a manos de las municipalidades que en Argentina son conocidas como gobiernos provinciales; sin embargo, este proceso no demoró tanto como en el caso chileno, ya que Argentina es un país de Estado federal, Estado que facilitó el proceso de descentralización educativa con éxito y que hoy en día se mantiene.

La descentralización en países como Chile y Argentina se produce a través de la transferencia de tareas y responsabilidades, pero no de autoridades, hacia las unidades educativas locales. La delegación es un proceso por el cual se transfiere la autoridad para tomar decisiones a unidades de más bajo nivel dentro de la jerarquía. Sin embargo, esa autoridad puede ser removida si así lo considera la unidad que delega.

De acuerdo con los términos propuestos por Manuel de Puelles Benítez, este modelo de descentralización, se caracteriza por combinar los procesos de descentralización con los de centralización. Según él «los entes territoriales que han visto reconocer su condición estatal en la Constitución Federal han conseguido también que se les atribuya la educación prácticamente en exclusiva. Pero, por otra parte, son países en los que la educación aparece centralizada en los Estados miembros, sin que las demás comunidades territoriales tengan un papel importante en los asuntos educativos» (Puelles Benítez, 1993:53).

² En el período 1970-77 el Estado disponía de más de un tercio del gasto público total destinado a la educación básica, y en el período 1978-85 solo ejecutaba el 7 % del mismo, en tanto que las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ejecutaban el 93 % restante. Cabe aclarar que, dado el esquema de coparticipación federal, esto no implicó una reducción proporcional de la participación del Estado en materia de financiamiento de la educación básica (Repetto y otros 2001).

2.1.3 Antecedentes del proceso de descentralización en el Perú

El Perú tiene historia en el proceso de descentralización, pues vemos que desde su emancipación se vienen implementando aspectos en lo político, particularmente parlamentarios.

Según la historia, los primeros intentos de descentralización nacen con la República y se extienden hasta 1920.

Un aspecto que dio pie a una descentralización territorial fue la Constitución de 1979 donde se consagró la regionalización del país, dividiéndolo en siete grandes regiones, introduciendo el término región y reconociendo una autonomía económica y administrativa. En 1998, se promulga la Ley Marco de Descentralización, cuyo objetivo fue restablecer la organización territorial intentando nuevamente la construcción de un nuevo proceso de descentralización.

En el año 2002, se inicia un nuevo intento formal de descentralización teniendo como punto de partida una reforma de la Constitución Política de 1993. La ley N° 27680 estableció los ajustes constitucionales necesarios para posibilitar una reforma descentralista que otorgara verdadera autonomía a las grandes macrorregiones por crearse.

Las leyes de Bases de la Descentralización N° 27783 y Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, incluyen funciones que deben cumplir los gobiernos locales para implementar los programas y proyectos de distinta índole, proyectos que deben pasar por un sistema de acreditación y mecanismos de verificación que certifiquen la capacidad de gestión con los que cuentan los gobiernos regionales y locales como su ejecución.

2.1.4 Análisis de la Ley de bases de la descentralización (27783)

La Ley de Bases de la Descentralización, promulgada en el gobierno de Alejandro Toledo, permite conocer el marco jurídico en el cual debe darse el proceso de

descentralización. Esta ley menciona claramente qué funciones debe asumir cada nivel de gobierno y sobre todo qué responsabilidades deben cumplir. Se contemplan también los principios, competencias, etc. permitiendo que la transferencia de funciones, sobre todo las administrativas, estén bien detalladas, evitando un entendimiento distorsionado.

Dicha ley de bases en su título 1, artículo 2, menciona: «La presente Ley establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de la descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales, locales y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles».

Es importante conocer que a partir de la presente ley se inició toda la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, permitiendo tener claridad respecto a cuáles son las responsabilidades que deben cumplir cada uno de los niveles de gobierno.

Podemos encontrar también los principios generales como son:

- a. La ley es permanente, constituye una política permanente de Estado de forma obligatoria.
- b. Es dinámica, puesto que es un proceso constante y sobre todo continuo.
- c. Es reversible, garantizando logros a largo plazo.
- d. Es democrática, permite la participación de los ciudadanos, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- e. Es integral, trabaja de forma conjunta con todas las áreas del Estado.
- f. Es subsidiaria, atendiendo de forma más cercana las necesidades y requerimientos de los ciudadanos.
- g. Es gradual, la descentralización debe darse por etapas, brindando un acompañamiento para que las funciones queden claras y sobre todo bien implementadas.

En el artículo 5, contempla los principios específicos de la distribución fiscal, lo cual permite conocer de forma clara y precisa las competencias que deben darse en cada uno de los niveles del gobierno, siendo estas las siguientes³ :

Competencias claramente definidas: Se deben determinar las funciones, tener una distribución clara y precisa de estas entre los niveles de gobierno.

Transparencia y predictibilidad: Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales.

Neutralidad en la transferencia de los recursos: Estableciendo programas ordenados de transferencia de servicios y competencias entre los gobiernos nacionales a los subnacionales.

Endeudamiento público externo: Debe contar con un límite de endeudamiento del sector público, teniendo las reglas claras.

Responsabilidad fiscal: Establecimiento de reglas fiscales, incluyendo endeudamiento.

Como vemos, la ley cumple con informar en detalle cómo debe darse la transferencia de funciones y las responsabilidades que deben asumir los gobiernos locales, promoviendo no solo una descentralización de lo político sino sobre todo la atención de las necesidades de los ciudadanos de forma cercana.

2.1.5 Etapas del proceso de la descentralización en el Perú

En el Perú hubo muchos intentos para implementar la descentralización, siendo uno de ellos el proceso donde se implementó el Consejo Nacional de Descentralización, cuyos pasos propuestos fueron los siguientes:

Primera etapa: Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales.

Segunda etapa: Consolidación del proceso de regionalización.

Tercera etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales.

Cuarta etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.

³ MINISTERIO DE JUSTICIA. *Sistema peruano de Información Jurídica*, 2001, p. 3.

Hoy en día el Consejo Nacional de Descentralización ya no está en vigencia, quedando atrás todos los procesos planteados, no siendo tomada en cuenta ninguna experiencia sistematizada para la descentralización, cuyas políticas se vienen ejecutando actualmente.

Como vemos, el proceso de descentralización tiene como cuarta etapa la transferencia de los sectores de salud y educación a los gobiernos regionales y locales, conllevando a un nuevo proceso de transferencia de funciones a nivel de salud. Es así que los gobiernos locales fueron los responsables de llevar a cabo la administración de la salud en coordinación con el Gobierno Nacional, experiencia que se quiso plasmar una vez más al implementar la estrategia CRECER, proponiendo un piloto sobre la descentralización a través del trabajo coordinado entre actores sociales, donde la Municipalidad lideraba todo este proceso. Sin embargo, en la presente investigación nos centraremos en abordar el tema de la descentralización educativa, cuyo proceso se viene iniciando a través del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Para este efecto se recogerán algunas experiencias sobre la Municipalización Educativa en América Latina, para finalmente centrarnos en el proceso de Municipalización Educativa que se viene implementando actualmente en nuestro país.

2.2 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La descentralización es una estrategia que posibilita procesos de cambio; sin embargo, aún no es tomada en cuenta por las instituciones públicas, mucho menos por las municipalidades, porque desconocen sus beneficios.

La descentralización educativa ha sido una de las estrategias que más éxito ha tenido en la región en términos de la cantidad de países que la han implementado, motivados por la promesa de mejorar simultáneamente la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación (Hevia, 1991, p.2); sin embargo, la mayoría de estas promesas permanece incumplida. Como observa Carnoy (1999, p.2):

La educación no evidencia cambios significativos especialmente en las aulas sobre todo en los países en vías de desarrollo, y lo más sorprendente es que estos cambios tampoco se evidencian en aquellos países más involucrados en la economía global y la era de la información, es así que estando en un mundo globalizado el efecto esperado es del crecimiento en espiral pero no solo en el aspecto económico, sino sobre todo en el aspecto social donde la educación viene a ser parte fundamental.

Siendo la descentralización una estrategia que acerca las políticas con la masa popular, la municipalización es una modalidad de descentralización educativa y, como tal, se concentra cuando se traspasa la gestión educativa del Ministerio de Educación a las Municipalidades, que son órganos de representación democrática de sus pobladores, sin perjuicio del poco o mucho avance en términos de participación, transparencia, responsabilidad y capacidad técnica de gestión de los alcaldes elegidos democráticamente.

Este proceso se basa en la premisa básica: las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, flexibles, informadas y sensibles a las necesidades específicas que las tomadas en la capital; lo mencionado hace que entendamos que la influencia de los niveles central, región y municipal se da basada en el principio de la eficiencia del Estado moderno.

La municipalización educativa a nivel de América Latina, con sus logros y limitaciones, está en plena vigencia, habiéndose iniciado en Colombia, Brasil, Chile, Argentina y luego se expandió a otros países como Bolivia. La pregunta, ¿cómo ha sido posible?, tiene que ser respondida analizando el contexto social, cultural y político de cada país. Desde luego, su puesta en marcha, obedece a las recomendaciones de los órganos multilaterales, especialmente del Banco Mundial, que han institucionalizado este tipo de políticas con cierta similitud, pero que su implementación ha correspondido a ritmos diferentes en función a la complejidad social de cada realidad, la valoración de lo local, la creciente heterogeneidad de actores, estructura y procesos, etc. Todas estas situaciones propician a que la

municipalización tenga características específicas dentro de cada ámbito político nacional, pero encuadrados dentro del programa neoliberal.

En este contexto, los Estados juegan un rol activo y concentran para sí todos los mecanismos de decisión, ya que aplicar la municipalización implica tener claridad sobre lo que se pretende lograr: que las instancias municipales asuman su responsabilidad educacional, lo cual es importante debido a que el traspaso de autoridad resulta con frecuencia complicado, requiriéndose cambios necesarios en los ámbitos legales, financieros, administrativos e institucionales, además de asumir con responsabilidad cambios en la capacitación de personas que aceptan nuevas funciones, tales como contratación de profesores, velar por la infraestructura, los aspectos pedagógicos, etc. También debe tenerse en cuenta el financiamiento, este tiene que ser realista, basado en un diseño efectivo de subvenciones e instrumentos que permitan la flexibilidad fiscal a nivel municipal.

Guardando las distancias en cada caso, de manera general, los objetivos de la municipalización se circunscriben más al plano administrativo, pero está implícita la intencionalidad política, así tenemos:

- a. Mejorar de forma eficiente la gestión de la educación y potencializar el uso de recursos públicos asignados a cada institución pública.
- b. Contribuir de forma cercana y permanente a mejorar la calidad de la educación y favorecer a la igualdad de oportunidades en el campo educativo.
- c. Promover espacios que favorezcan la participación de sociedad civil, especialmente de los padres de familia, quienes son los directos responsables de la educación de sus hijos.
- d. Optimizar las condiciones de trabajo docente.

En la mayoría de los países es un proceso no acabado, por eso los gobiernos centrales como los de nivel local tienen que emplear mecanismos conducentes a lograr los objetivos deseados. Esto motiva a conocer las transformaciones producidas con la implementación de la municipalización de la gestión educativa, deteniéndonos un poco más en el caso chileno, que es tomado siempre como

«modelo», siendo muy conocido por el magisterio peruano, sobre todo el de la primera etapa del gobierno del general Pinochet.

2.3 MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ

La participación de las municipalidades en asuntos educativos no es nuevo en el Perú; como tal representa una legítima aspiración de los municipios por asumir esas responsabilidades educativas, pero su viabilidad no ha sido posible por diferentes factores, especialmente de orden político y económico, de allí que para el profesor Carlos Rubianes (2006) menciona que para administrar de forma eficiente la educación la descentralización es una alternativa real para un estado como el nuestro.

Analizando la historia de la municipalización de la educación, encontramos que las primeras referencias sobre la municipalización de la educación nos remiten al gobierno del Mariscal Ramón Castilla, quien sienta las bases en el reglamento de Instrucción Pública de 1855, que textualmente en el Art. 73, disposición 3ra. dice: «Corresponde cuidar que las municipalidades, y por falta de esta el gobernador, proporcionen un local para el maestro y para la escuela, los útiles de enseñanza, una asignación al maestro y donde sea posible, un terreno que sirva para el aprendizaje de los trabajos rurales».

Como era de suponer, esto no se cumplió debido a la pobreza de las rentas municipales, siendo el Estado, al fin de cuentas, quien asumió gran parte de esos gastos.

Así, desde el Mariscal Ramón Castilla, fueron pasando diversos personajes políticos quienes implementaron leyes que fueron modificadas al transcurrir los años, llegando a la Constitución Política de 1979, donde encontramos que en su artículo 24 establecía que el «régimen administrativo en materia educacional es descentralizado», lo que permite que otros órganos públicos intervengan directamente en el aspecto educativo. Es así que las municipalidades provinciales, a tenor del artículo 255, inciso 2, cumplían el rol de cooperación con la educación

primaria y vigilancia de su normal financiamiento de acuerdo a los artículos 24 y 25. A su vez la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 del año 1984 en sus artículos 10 y 11 reitera los dispositivos constitucionales y, en el 67, detalla diversas funciones específicas de las municipalidades en el área educativa.

Asimismo, la Ley General de Educación N° 23384 (1982) que está vigente, es muy explícita en cuanto a considerar a la educación municipal como estatal y que las municipalidades tiene atribuciones para crear centros educativos. Concretamente señalada en el art. 103.

Por otro lado, en los últimos años han surgido tendencias que propone que los municipios tengan mayor presencia en la educación: 1987, en el primer mandato del Presidente Alan García, en su mensaje presidencial de Fiestas Patrias señaló, para sorpresa de muchos, la decisión de transferir a los municipios la educación inicial y primaria como lo establece la Constitución, no teniendo ninguna respuesta por los efectos que causó la Nacionalización de la Banca. En 1992, cuando gobernaba el Presidente Alberto Fujimori, se promulgaron tres decretos ley a favor de la educación:

- D.L 26011, Ley de participación comunal en la gestión administrativa educativa.
- DL. 26012, Ley de financiamiento educativo.
- DL. 26013, Ley de mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación peruana.

Estos decretos favorecen la implementación de la descentralización educativa. También en el Proyecto Educativo Nacional, elaborado por el Consejo Educativo Nacional y oficializado por Resolución Suprema N° 001-2007-ED, anuncia la importancia de crear una «sociedad educadora» donde las municipalidades no solo cumplan un papel administrativo sino un papel participativo en el quehacer educacional.

Actualmente, desde el año 2006, se viene intentando nuevamente fortalecer la descentralización, esta vez en el campo educativo. Para ello, el Ministerio de Educación a través de la implementación del Programa Piloto de Municipalización

de la Gestión Educativa, viene desarrollando una propuesta de descentralización educativa en 56 Municipalidades, y a través del DS 078-2006-PCM, publicado el 30 de octubre de 2006, autorizó la ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa; asimismo, mediante la R.M. 0031-2007-ED del 13 de febrero de 2007 estableció los lineamientos para su ejecución.

El Plan tiene como objetivo «Mejorar la calidad educativa a través de la implementación de un modelo propuesto para desarrollar una gestión educativa involucrando al Municipio y a la comunidad educativa local, en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización» (MINEDU, 2006:10) Este proceso tiene como cabeza a la Oficina de Coordinación Regional, del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación, que es el órgano encargado de coordinar la ejecución del Plan.

El DS 078-2006-PCM indicó 56 distritos de todo el país, dos distritos por región, excepto en La Libertad que son tres y en Lima Metropolitana que son cinco. Cuatro de esos distritos son a la vez capitales de provincias: Chulucanas, Huaraz, Pampas y Chíncha Alta. La selección realizada respondió a la variedad de las regiones geográficas (costa, sierra y selva), a la variedad de extensión territorial (grande, mediana y pequeña), a la variedad de cantidad y densidad de población (muy poblados, poco poblados y muy poco poblados), a la variedad de recursos económicos (con presupuestos altos, medios y bajos), a la variedad de nivel de pobreza, a la ubicación en áreas rurales o urbanas, etc.

Entre las primeras actividades del Plan se incluyó la elaboración de una Línea de Base de los 56 distritos, con la finalidad de comparar a posteriori y medir el impacto de la intervención del nuevo modelo de gestión educativa. Las unidades de análisis de la línea de base son: el distrito, la Municipalidad distrital; la educación en el distrito: oferta educativa, demanda educativa, cobertura, equidad, tasas de eficiencia; las instituciones educativas de nivel Inicial y Primaria y los PRONOEI en el distrito.

En la obtención de la información participó todo el personal de la Oficina de Coordinación Regional en las visitas a las Municipalidades, en el año 2007, durante la realización de actividades de difusión, información, motivación, capacitación y acompañamiento y, cuando fue necesario, se realizaron visitas específicamente para conseguir determinadas informaciones para la línea de base.

2.3.1 Modelo del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa

La Municipalización de la Gestión Educativa establece una nueva dinámica de desarrollo de la educación, introduciendo cambios en la gestión educativa pues evidencia uno de los principales cambios que es: la descentralización de la toma de decisiones, brindando un poder inmediato a las municipalidades que es la entidad pública más cercana a la población, quien será la más beneficiada; la toma de decisión se dará respetando la zona y desarrollo de cada localidad, pues quién mejor que las municipalidades para identificarse con la realidad.

Sin embargo, el protagonismo no solo recae en la toma de decisiones por parte de los municipios, sino que debemos resaltar que la descentralización propiamente dicha contribuye a la transferencia de funciones, recursos económicos y capacitaciones que los gobiernos locales deben ejecutar en coordinación con las Direcciones Regionales y de las Unidades de Gestión Educativa Locales.

Los gobiernos locales serán partícipes directos en la gestión de las instituciones educativas, proponiendo cambios y mejoras en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo con el único objetivo de mejorar la calidad educativa. Uno de los puntos que resalta esta propuesta es la participación ciudadana, quien intervendrá directamente en la gestión por medio de sus representantes que conformarán los Consejos Educativos Institucionales.

El Gobierno central se hace presente a través de las instancias de gestión educativa descentralizadas como las DRE, UGEL y las IIEE, quienes deberán mantener una estrecha relación con el CEM.

En el siguiente gráfico, se presenta el proceso mencionado:

GRÁFICO N° 2.1
Modelo de Programa de Municipalización de la Gestión Educativa

ÓRGANOS	FORMAS DE PARTICIPACIÓN	ACTORES
GOBIERNO LOCAL (Municipalidades Distritales)	Ejecución Directa	CEM
SOCIEDAD (Comunidad Educativa)	Ejecución Directa	CEM
ESTADO	Relación técnico normativa	Instancias de Gestión Educativa Descentralizadas.

ÓRGANOS	FORMAS DE PARTICIPACIÓN	ACTORES
Gobierno Local (Municipalidades distritales)	Ejecución directa	CEM
Sociedad (Comunidad educativa)	Ejecución directa	CEM
Estado	Relación técnico normativa	Instancias de gestión educativa descentralizadas

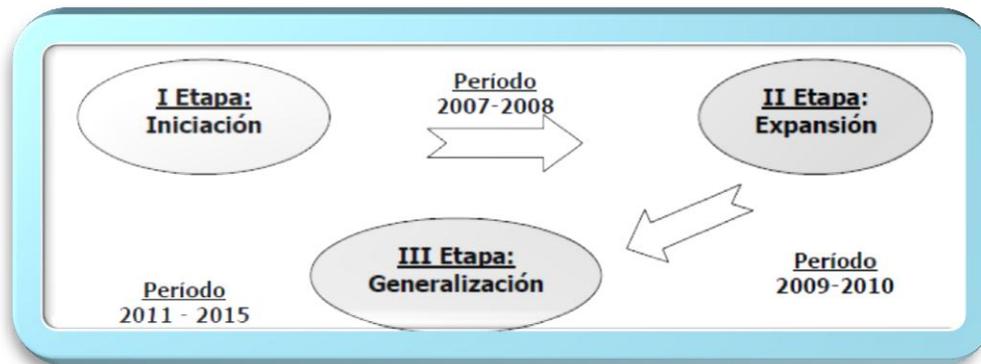
FUENTE: MINEDU (2007), Proyecto de Descentralización Educativa.

En el modelo del programa se plantean funciones para las municipalidades, población beneficiaria y el CEM, quedando claras cada una de dichas funciones que deben ser respetadas y sobre todo monitoreadas para su debido cumplimiento.

El objetivo central es determinar a las municipalidades distritales como agentes principales y actores responsables de la gestión en los servicios educativos de su jurisdicción, empezando por lo básico como el nivel inicial y primario.

Este proceso propuesto en el plan piloto se plantea implementar de forma ordenada, progresiva y gradual en tres etapas como se presenta en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 2.2
Etapas de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa



FUENTE: Proyecto de Descentralización Educativa (2007), MINEDU.

Como vemos en el gráfico Nº 2.2., la implementación tiene plazos que deben ser respetados, propiciando un compromiso por parte de los involucrados.

La municipalización de la gestión educativa constituye una experiencia retadora para el actual Gobierno, por lo cual es necesario revisar cada paso que se vaya implementando; promover mecanismos y formas de organización tomando en cuenta las diferentes características, necesidades y aspiraciones de la población; requiere llevar el proceso de manera eficaz y eficiente, conllevando la necesidad de reunir competencias y capacidades mínimas que requiere un recurso humano de la Municipalidad para el logro de la mejora educativa.

La dinámica actual de las municipalidades está demandando mejorar las capacidades de gestión de los gerentes municipales, tomando como enfoque la gestión humana basada en el desarrollo y fortalecimiento de las competencias, considerando a la municipalidad como estrategia para afrontar los retos de la organización orientada a la gestión del conocimiento y el aprendizaje permanente, y así poder llevar a cabo con éxito la implementación de la municipalización de la gestión educativa.

Finalmente, es importante considerar el aporte de Repetto⁴ sobre la capacidad estatal, y coincidimos con él cuando afirma: «Ha quedado claro que no puede haber descentralización exitosa en el campo social si no se redefine con claridad el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que debe asumir para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios».

Por lo mencionado, la gestión estatal se convierte en un proceso complejo, donde la capacidad estatal adquiere un rol protagónico y fundamental en el manejo de la política social.

En esta perspectiva, Repetto se aproxima a la capacidad estatal desde dos dimensiones: lo administrativo y lo político. Lo administrativo, referido a los saberes técnicos que posibilitan el manejo de la gestión e implementación con procedimientos claros y precisos, democráticos e integrales. Casi de manera inherente, la dimensión política que implica el conjunto de habilidades que canaliza las demandas de los ciudadanos, tomando decisiones que respondan a sus necesidades e intereses. Reconstruir la capacidad estatal se constituye como uno de los mayores desafíos actuales.

⁴ El autor afirma también que la descentralización implica preguntarse por las tareas y funciones que deben llevarse a cabo de modo centralizado. *Fundamentos de la Gerencia Social*. Primera edición. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica – Escuela de Posgrado Maestría en Gerencia Social, 2009, p. 23.

2.4 ENFOQUES DE GESTIÓN

La gestión, como lo define Chiavenato⁵, «es el conjunto de políticas, conceptos y prácticas coherentes entre sí, con el propósito de alcanzar objetivos organizacionales de la empresa de manera eficiente y eficaz».

Como menciona Chiavenato, gestión es articular los procesos; estos deben ir de la mano, si uno falla entonces no se podrán alcanzar los objetivos planteados.

Menciona también que todo ese proceso de articulación tiene como fin el logro de los objetivos de forma eficiente y eficaz; refiriéndose como eficaz «al hecho de tener éxito en las actividades y proyectos seleccionados entre varias alternativas que resulten pertinentes y coherentes con la modificación de la realidad que se pretende alcanzar. Eficiente, por otro lado, se refiere al hecho de alcanzar las metas programadas de la alternativa seleccionada con los menores costos»⁶.

Entendiendo este párrafo como una articulación exitosa, pues la gestión no solo es ejecutar normas sino va mas allá, es hacer funcionar las normas articulando cada una de ellas y sobre todo enfocarlas a que cumplan un solo objetivo, ahí recién podremos hablar de una buena gestión.

2.4.1 El enfoque clásico de la gestión

Dentro de los enfoques de gestión encontramos el enfoque clásico que tiene como representantes a Weber y Fayol quienes fueron los primeros en plantear un enfoque clásico en la administración pública sustentando: «Es el tipo ideal de enfoque *top-down*, en el cual se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos» (Roth Deubel, 2002: 110).

⁵ CHIAVENATO, Idalberto.
2009 Gestión del Talento Humano, p. 458.

⁶ PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
2009 «Evolución de la Gestión” Semestre 2009». *Productividad Social*. Lima, Perú:
Escuela de Posgrado Maestría en Gerencial Social.

Fayol fue el primero en analizar la gestión como un proceso con funciones específicas para todos los gestores que participan de la gestión, determinando sus funciones para tener los roles bien definidos, así cada uno aporta desde su puesto para el logro de los objetivos. Propuso cuatro funciones de gestión:

- a. Planificación. Donde los gestores realizan las mejores previsiones posibles de acontecimientos que pueden afectar a la organización y elaboran un plan operativo que guíe las decisiones en el futuro.
- b. Organización. Corresponde a los gestores, referente a la función de determinar la combinación más apropiada de máquinas, materiales y hombres para realizar las tareas.
- c. Mando. En el plan de Fayol, el mando implicaba dirigir las actividades de los subordinados. Sostenía que los gestores deben dar buen ejemplo y establecer comunicación directa y de doble sentido con sus subordinados. Finalmente, los gestores deben evaluar permanentemente, tanto la estructura de la organización como a sus subordinados, y no deben dudar en cambiar la estructura si la consideran defectuosa o en despedir a subordinados incompetentes.
- d. Control. El control asegura que las actividades en curso sean consistentes con las planificadas.

La identificación de las funciones de gestión asentó las bases para la capacitación de nuevos gestores.

2.4.2 El enfoque del buen gobierno

El enfoque del buen gobierno o *governance* consiste en plantear un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas para determinar y crear condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos planteados de forma eficiente.

El enfoque se centra más en analizar los procesos que en los resultados, esto implica hacer un análisis a los problemas ocasionados por las personas para lograr una gestión eficiente. Si no se logran los objetivos trazados se debe, según el enfoque, a que no se prestó la atención adecuada al personal y a la manera

correcta de usar las herramientas y técnicas disponibles. Este enfoque nos invita a tomar en cuenta a las personas como parte del proceso pues son ellas las que realizan toda acción que involucre la gestión.

Stoker (1998)⁷ destaca que el enfoque del buen gobierno se caracteriza por contar con cinco elementos:

1. Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del Gobierno y de fuera de él.
2. Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos.
3. Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública.
4. Aplicación a redes autónomas de agentes o actores.
5. Reconocimiento de que el Gobierno tiene capacidad para que logren las cosas empleando, no tanto su autoridad sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar

Como vemos, el buen gobierno se asocia más a lo que hoy en día podemos llamar una buena gestión pues no solo se trata de dirigir o verificar el cumplimiento de las metas, se trata de poner en marcha muchos factores, los cuales conectados trabajarán de la mano para alcanzar los objetivos, cada uno de estos elementos cumple un rol importante y si uno de ellos falla los demás automáticamente fallarán, por ello el acompañamiento a cada proceso es sumamente importante.

2.4.3 El enfoque de la gestión pública

El enfoque de gestión pública viene a ser un conjunto de acciones tomadas por la administración pública para lograr sus objetivos y metas trazadas, enmarcadas todas estas acciones por las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo.

⁷ En: ROTH DEUBEL, André-Noel. *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. 2002, p.112.

La gestión pública busca superar problemas y facilitar acciones de los ciudadanos y de sus organizaciones; para ello se requiere contar con un recurso humano calificado que pueda anticiparse a los problemas y sobre todo resolver situaciones difíciles, así como proyectarse a un futuro posible, diseñando los caminos necesarios que permitan su integración con la sociedad.

Es importante mencionar que la gestión pública es desarrollada e implementada por ciudadanos en ejercicio que son denominados servidores públicos, y vienen a ser empleados que trabajan en la administración pública, ya sean estos nombrados, contratados, o cargos de confianza en representación del Estado.

2.5 CAPACIDADES DE GESTIÓN

La capacidad, de acuerdo a la Real Academia Española (2012), es la «Aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo». Para efectos de nuestra investigación nos acercaremos a la definición de capacidad en el marco de la descentralización, y profundizaremos en el concepto de capacidad estatal o institucional.

2.5.1 Capacidades y descentralización

En el marco de la descentralización es importante considerar el aporte de Fabián Repetto (2004), quien realiza un análisis de las capacidades estatales en el documento de trabajo del INDES, y coincidimos con él cuando afirma: «Ha quedado claro que no puede haber descentralización exitosa en el campo social sino se redefine con claridad el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que debe asumir para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios».

Por lo tanto, la gestión estatal se convierte en un proceso muy complejo y con matices, sin una racionalidad transparente, donde la capacidad estatal adquiere un rol protagónico y fundamental en el manejo de la política social.

Siguiendo esta línea, tomaremos los aportes de Ospina⁸, para analizar la evolución del concepto de capacidad estatal entendida como capacidad institucional, administrativa o de gestión pública.

2.5.1.1 Evolución de la capacidad institucional

El concepto de capacidad institucional se ha redefinido con el correr de los años. En la primera mitad de los ochenta las intervenciones priorizaban la solución de problemas concretos de la organización; es decir, «puertas adentro» del aparato estatal, haciendo referencia a todos los factores relacionados a la organización y a los procedimientos como el proceso de reclutamiento y promoción en base al mérito, la promoción y el ascenso, los salarios y el escalafón, su punto fuerte para el desarrollo de las capacidades.

Hoy en día este proceso da un cambio importante en las políticas de intervención, esto a raíz de las leyes y normas brindadas a nivel internacional lo cual exige la participación ciudadana en todo aspecto de toma de decisiones, evitando tomar cualquier decisión a puerta cerrada. En este sentido, se da valor a la participación ciudadana tomando como punto inicial que cualquier democracia no pueden funcionar bien a menos que los gobiernos, en este caso locales, sean capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos de manera equitativa, promoviendo la transparencia y eficiencia, respondiendo de forma efectiva a las demandas ciudadanas buscando el bienestar social.

Finalmente, como lo afirma Ospina debemos de tomar en cuenta que los conceptos de un buen gobierno se relaciona con la buena gestión y toma de decisiones.

⁸ Ospina, Sonia B. «Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora». *Memoria Anual*. Lisboa, Portugal: CLAD. 2002, p.4.

2.5.2 Capacidad institucional

La capacidad institucional tiene muchas concepciones, las cuales tuvieron modificaciones al transcurrir de los años e influencias sociales que tomaron fuerza en estos últimos años. Sin embargo, tomaremos como concepto para el análisis de nuestra investigación el que nos brinda Angélica Rosas Huerta⁹:

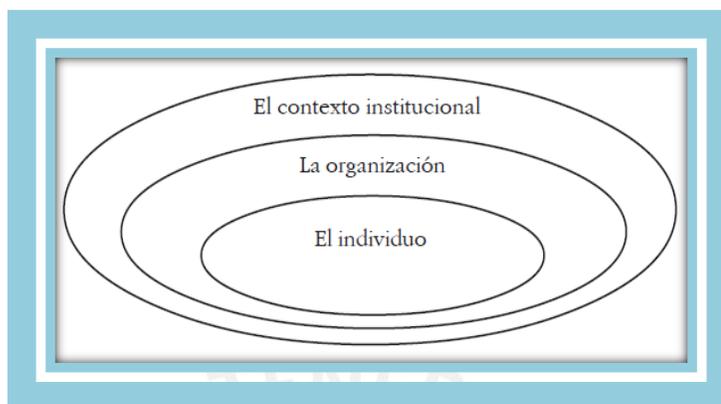
En este contexto, el concepto que permitió aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (*capacity building*), el cual se toma una visión más compleja, donde el enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, interrelacionando a los actores e influencias que tienen entre ellos.

Este concepto permite analizar la importancia que toma la sociedad civil en la toma de decisiones. Y no solo es valiosa su participación como tal, sino es ser parte de una toma de decisiones lo cual generará un proceso de mejora en su misma comunidad, asumiendo la sociedad civil la responsabilidad que le permitirá empoderarse de los procesos de gestión.

En el siguiente gráfico veremos cómo este proceso de participación ciudadana tiene efectos en los procesos institucionales, ya sean estos locales, regionales o nacionales.

⁹ Gobernanza y políticas públicas: Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. [Artículo corregido] 04 de agosto de 2008. Angélica Rosas Huerta, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006.

GRÁFICO Nº 2.3
Modelo: Capacidades de gestión



FUENTE: Adaptado de Stephane Willems y BAUMERT, *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional* 2008.

a. Componentes de la capacidad institucional¹⁰

Los componentes de la capacidad institucional son referidos a dos dimensiones, la primera es basada en los recursos humanos y la segunda en la organización.

Estas dimensiones, en relación a la primera, tiene como puntos de análisis los cargos directivos y las actividades administrativas, las cuales son desempeñadas por las personas quienes son responsables de los procesos. Esta dimensión toma en cuenta el reclutamiento basado en la meritocracia, permitiendo que todo aporte y buen desempeño sea reconocido y en caso contrario reciba una sanción.

La segunda dimensión va referida más a la organización, poniendo énfasis en los recursos financieros, responsabilidades que debe cumplir, funciones, estructura organizacional, procesos administrativos que permitan el buen desempeño de los recursos humanos.

Ambas tienen mucha relación, por ello, para desarrollar una buena gestión, las capacidades institucionales deben desarrollarse de forma eficiente y sobre todo trabajar de forma conectada.

¹⁰ HUERTA, Angélica Rosas
2008 *Gobernanza y políticas públicas: Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.*

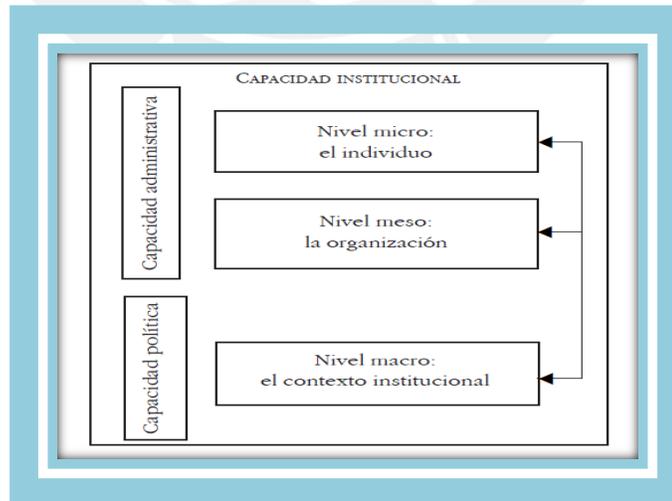
2.5.3 Capacidad política

Capacidad referida a la interacción política enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres que establecen los actores del Estado con los sectores socioeconómicos. Por tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan:

- Participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen.
- Negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación.
- Lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder.

Coincidimos con Ospina en que la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional. En este sentido, es fundamental tomar en cuenta tanto los niveles como los componentes de la capacidad institucional.

GRÁFICO Nº 2.4
Niveles y componentes de la capacidad Institucional



FUENTE: Adaptado de Stephane Willems y BAUMERT, *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional* 2008.

La capacidad de los servidores públicos, en relación a los temas mencionados líneas arriba, requiere de competencias relacionadas a un gerente social.

Las competencias fundamentales que debe asumir un gerente social son¹¹: diseñar, ejecutar y evaluar políticas, programas y proyectos orientados al cambio de ordenamiento social y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Asimismo, el dominio de las técnicas de administración que implica seleccionar los procedimientos e instrumentos de gestión para convertir las políticas sociales en hechos sociales.

Para una buena gestión referida al tema social, se requiere del dominio de las competencias mencionadas líneas arriba, puesto que no es factible un cambio en el aspecto social sin tener una política clara para implementar los diferentes programas y proyectos. Estas deben estar acompañadas de estrategias viables que permitan minimizar las brechas sociales existentes en cada comunidad.

Dichas capacidades son denominadas gerenciales: son conjuntos de conocimientos, habilidades, comportamientos y actitudes que una persona necesita para ser eficiente en una amplia variedad de puestos y en varios tipos de organizaciones.

Podemos mencionar entonces que un gerente social debe evidenciar las siguientes capacidades en su quehacer diario:

- a. Capacidad de liderazgo, llevar un proceso que facilite la gestión a escala individual o grupal.
- b. Manejo de información, conocer los documentos base para iniciar cualquier planteamiento en beneficio de los ciudadanos.
- c. Identificar oportunidades, saber elegir entre varias alternativas.
- d. Implementar una gerencia interorganizacional, trabajando de forma coordinada con las diferentes organizaciones, estableciendo alianzas estratégicas no solo con las diferentes instituciones sino con la sociedad civil.

¹¹ Pontificia Universidad Católica del Perú (2013-03-01)

- e. Promover que los beneficiarios se involucren en todos los procesos, especialmente en la planificación y monitoreo.
- f. Capacidad para identificar las oportunidades y amenazas.
- g. Implementar una gerencia adaptativa.
- h. Contar con una actitud proactiva.
- i. Capacidades para implementar una gestión pública descentralizada que permita atender de forma directa las necesidades de los ciudadanos.

2.6 CULTURA ORGANIZACIONAL

Hablar de cultura es muy amplio, por ello mencionaremos algunos autores que nos aclaran a qué llamaremos cultura organizacional para enfocar la presente investigación:

El concepto genérico de cultura es clave en las ciencias sociales ya que evoca la existencia de un conjunto de valores, hábitos y costumbres que caracterizan a un grupo social vinculado a un determinado territorio, una nación, un Estado, etc. (Bretones y Mañas 2009).

Como menciona Bretones y Mañas, la cultura pertenece a las ciencias sociales. Es la forma de comportamiento que tiene un grupo de personas la que lo hace diferente a otro grupo. Este grupo debe compartir valores, hábitos, costumbres pues gracias a ello podrá vivir en armonía, entendiéndose de forma sencilla. Es así que dentro de la conceptualización de cultura organizacional nos centraremos en la convivencia que se debe dar dentro de las organizaciones, con valores y creencias con las que se desenvuelven los trabajadores de una organización.

Los valores organizacionales son creencias e ideas sobre el tipo de objetivos y el modo apropiado en que se deberían conseguir. Los valores de la organización desarrollan normas, guías y expectativas que determinan los comportamientos apropiados de los trabajadores en situaciones particulares y el control del comportamiento de los miembros de la organización de unos con otros (Hill y Jones 2001).

Es importante resaltar que los valores de la organización son implementados por los gerentes determinando una cultura corporativa, invitando a sus trabajadores a ser parte de ese proceso asumiendo un comportamiento dentro de la organización, el cual permita una convivencia armónica entre todos.

Debemos recordar que como la cultura no es estática, y mucho menos para las organizaciones pues al transcurrir el tiempo los valores deben ser actualizados, esta va cambiando constantemente. Si no hay cambios y es rígida, le costará adaptarse al medio externo.

2.7 DEFINICIONES OPERACIONALES

2.7.1 Aspectos de gestión

Los aspectos de gestión vienen a ser el conjunto de actividades que hacen posible la movilización de recursos financieros y procesos administrativos de la Municipalidad.

Los aspectos de gestión se refieren a los procesos administrativos, como: atención en logística, atención presupuestal, emisión de normativas y recursos humanos, con los que cuenta la Municipalidad de Ventanilla y que permitirán la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa, fortaleciendo la gestión municipal.

2.7.2 Capacidades de gestión

Una capacidad es lo que hace a una persona competente para realizar un trabajo, teniendo éxito en la misma, aplicando un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas las cuales son conectadas para realizar una actividad.

Recordemos que la competencia es el conjunto de capacidades que permite a la persona el manejo de habilidades y destrezas para realizar un trabajo o una actividad buscando tener el éxito esperado.

2.7.3 Cultura organizacional

Se refiere a las presunciones y creencias que comparten los miembros de una comunidad, en este caso específico de la municipalidad. Define la visión municipal para que los miembros tengan la misma motivación para realizar el trabajo diario dentro de la Municipalidad de Ventanilla.

2.7.4 Clima organizacional

El clima organizacional es el conjunto de elementos los cuales constituyen las características de una organización, donde son parte de este proceso: la estructura, tamaño de la organización, estilo de comunicarse, estilos de liderazgo.

Existen factores que influyen en la percepción del individuo sobre cómo se vive el clima organizacional de la empresa, los cuales dan pie a la creación de microclimas. Estos aspectos son:

- a. Aspectos ligados al contexto, la tecnología y la estructura misma del sistema organizacional.
- b. La posición jerárquica que el individuo ocupa dentro de la organización.
- c. El salario recibido.
- d. Los factores personales como la personalidad, las actitudes y el nivel de satisfacción.
- e. La percepción que tienen los subordinados, los colegas y los superiores del clima de la organización.

2.7.5 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Los mecanismos de participación son las actividades internas y externas de la municipalidad que promueven la participación ciudadana en la gestión e implementación del Programa de Municipalización Educativa, con el fin de mejorar la administración, monitoreo y ejecución de actividades que favorecen la toma de decisión sobre los asuntos educativos de su localidad; brindando un voto de

confianza al ciudadano para que este controle las formas y los contenidos de la gestión de su gobierno local.

CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 VARIABLES

3.1.1 Aspectos de gestión de la municipalidad de Ventanilla

3.1.2 Capacidades gerenciales

3.1.3 Cultura organizacional

3.1.4 Mecanismos de participación

Estos aspectos de la metodología estarán explicados a través de la matriz correspondiente.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS	VARIABLES	SUBVARIABLES	INDICADORES	UNIDADES DE ANÁLISIS	FUENTES DE INFORMACIÓN	PREGUNTAS
¿La Municipalidad de Ventanilla, con las competencias de gestión municipal que actualmente viene desarrollando, será capaz de asumir de manera eficiente y eficaz la responsabilidad de llevar a cabo la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa?	OBJETIVO PRINCIPAL: Identificar en la Municipalidad de Ventanilla las competencias de gestión municipal que viene desarrollando para asumir de manera eficiente y eficaz la responsabilidad para la implementación del PME de la gestión educativa.						
¿La Municipalidad de Ventanilla cuenta con los aspectos de gestión para implementar de manera eficaz y eficiente el programa de Municipalización de la Gestión Educativa?	OBJETIVOS ESPECÍFICOS: Identificar en la Municipalidad de Ventanilla los aspectos de gestión... para implementar de manera eficaz y eficiente el programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Aspectos de gestión de la Municipalidad de Ventanilla: Actividades administrativas que hacen posible la movilización del recurso financiero y procesos administrativos para la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Proceso técnico administrativo: Conjunto de acciones necesarias para implementar el Programa de Municipalización Educativa, como: Planeación: acciones anticipadas que permiten el logro de los objetivos a mediano y largo plazo, considerando aspectos fundamentales como: elaboración del diagnóstico, diseño del plan de implementación, tipo de indicadores, instrumentos de evaluación, recursos financieros, recursos humanos, logística y articulación del plan de municipalización educativa con los planes estratégicos locales (Plan de desarrollo concertado), regional (Plan de desarrollo Regional), Nacional (Proyecto Educativo Nacional).	Tipo de diagnóstico elaborado para la implementación del PME de la Gestión Educativa.	Gerentes municipales Municipalidad de Ventanilla	Entrevista Revisión documental	¿El programa de municipalización educativa cuenta con un diagnóstico para su implementación? ¿Cómo fue el proceso de elaboración del diagnóstico?
				Diseño de un plan de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla.	Gerentes municipales Municipalidad de Ventanilla	Entrevista Revisión documental	¿El PME cuenta con un plan para su implementación en el distrito? ¿Cómo fue elaborado ese plan? ¿Quiénes participaron en la elaboración del plan de implementación del PME?
				Tipo de indicadores que contiene el programa de Municipalización de la Gestión Educativa implementado en la Municipalidad de Ventanilla.	Gerentes municipales Municipalidad de Ventanilla	Entrevista Revisión documental	¿El PME cuenta con un marco lógico? ¿Qué tipo de indicadores contempla el PME implementado en la Municipalidad?
				• Tipo de instrumentos de evaluación de proceso que contempla el programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Gerentes municipales de la Municipalidad	Entrevista Revisión documental	¿El PME cuenta con un plan de monitoreo y evaluación? ¿Qué tipo de instrumentos de evaluación usa.

		<p>Organización: Estructura organizacional que cuenta la Municipalidad para la implementación del programa de municipalización de la Gestión Educativa, funciones que cumple el Consejo Educativo Municipal, la Secretaria General y coordinaciones realizadas con los actores educativos.</p>	Monto en soles aprobado por la Municipalidad destinado para la implementación del PME en el año 2009.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
			Monto en soles ejecutado de la partida presupuestal destinada para la implementación del programa en el año 2009.	Municipalidad de Ventanilla	- Revisión de Resoluciones Municipales de los años 2008-2009. - Revisión de ordenanzas municipales de los años 2008-2009.	
			Grado de concordancia entre los resultados del PME de Ventanilla y los resultados del plan de desarrollo concertado local y regional.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
			Grado de concordancia entre los resultados del PME con los resultados del proyecto educativo nacional.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
			Número de Resoluciones Ministeriales ejecutadas por el Municipio de Ventanilla para la implementación del PME de la descentralización educativa.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión de Resoluciones municipales de los años 2008-2009	
			Número de ordenanzas municipales del Municipio de Ventanilla que faciliten la implementación del programa emitidas en los años 2008- 2009.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión de Ordenanzas Municipales de años los 2008-2009	
			Cantidad de personal incorporado para atender el PME de la Gestión Educativa.	Gerentes Municipales de la Municipalidad.	Revisión documentaria Entrevista	En la Municipalidad, ¿qué áreas han asumido la atención del PME? ¿Se ha contratado personal adicional para atender el PME?
			Perfil del personal incorporado para la implementación del PME de la Gestión Educativa.	Gerentes municipales Municipalidad	Revisión documentaria Entrevista	¿Qué características tiene el perfil del personal incorporado para la implementación del PME?

				Tipo de estructura organizacional que contempla el PME Educativa en la Municipalidad de Ventanilla.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
				Tipo de coordinación que se dan entre los responsables del PME de la Gestión Educativa.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
				Funciones cumplidas por el CEM.	Municipalidad de Ventanilla Gerentes Municipales	Revisión documentaria Entrevista	¿Qué tipo de funciones viene cumpliendo el consejo educativo municipal?
				Funciones cumplidas por la Secretaría General.	Municipalidad de Ventanilla Gerentes Municipales	Revisión documentaria Entrevista	¿Qué tipo de funciones vienen cumpliendo la secretaria general para la implementación del PME?
				Tipo de instrumentos utilizados por la Municipalidad para supervisar la implementación del PME.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	¿Qué tipos de instrumentos utiliza la Municipalidad para supervisar el proceso de implementación PME?
				Número de reuniones mensuales del gerente municipal con el equipo técnico para revisar metas y objetivos.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
				Número de salidas al campo de los gerentes del área de ejecución de obras para verificar avances de los proyectos en ejecución en un mes.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
¿Los gerentes y personal encargado del programa de Municipalización de la Gestión Educativa de la Municipalidad de Ventanilla cuentan con las capacidades básicas para asumir la implementación de dicho programa?	Identificar las capacidades de los gerentes y personal encargado para implementar el Programa de Municipalización Educativa de la Municipalidad de Ventanilla para asumir la implementación de dicho programa.	Capacidades	Habilidades gerenciales:	Nivel de prioridad que le da el gerente municipal a los asuntos del PME.	Gerente Municipal Personal encargado	Entrevista Encuesta	¿Qué porcentaje de su tiempo dedica a los asuntos del PME?
				Tipo de tareas que delega el gerente municipal a los trabajadores de su área.	Gerentes Municipales	Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de tareas delega a sus trabajadores?
				Estrategias utilizadas por gerentes municipales en la participación del personal.	Gerentes Municipales	Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de estrategias usa usted para la participación de su personal?
				Tipo de herramientas de planificación estratégica aplicadas	Gerente Municipal Personal	Entrevista Encuesta	¿Realiza acciones de planificación estratégica? ¿Cuáles?

			por los gerentes municipales y personal encargado PME.	encargado PME		¿Qué herramientas de planificación estratégica utiliza para ejecutar el plan operativo de su gerencia?
			Tipo de herramientas usadas por los gerentes municipales y personal encargado del PME para realizar el monitoreo de las actividades.	Gerentes Municipales Personal encargado PME	Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para realizar el monitoreo en las actividades realizadas para la implementar PME?
			Tipo de herramientas utilizadas por el gerente municipal y personal encargado del programa de Municipalización de la Gestión Educativa para realizar la evaluación de las actividades.	Gerentes municipales Personal encargado PME	Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para realizar el la evaluación a las actividades realizadas para la implementación del Programa de Municipalización Educativa?
			Tipo de coordinaciones que realiza el gerente municipal con el personal encargado del programa de Municipalización de la Gestión Educativa para llevar a cabo la implementación del programa.	Gerentes municipales Personal encargado del programa de municipalización educativa	Entrevista Encuestas	¿Qué tipo de coordinaciones realiza con el personal encargado de la implementación del Programa de Municipalización Educativa? ¿Qué tipo de coordinaciones realiza usted con el gerente municipal para llevar a cabo la implementación del Programa de Municipalización Educativa?
		Conocimiento: Conocimiento de las políticas y programas educativos, funciones transferidas por el MINEDU a la Municipalidad para la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa, funciones que debe realizar para la implementación de dicho programa, funciones que debe cumplir el Consejo Educativo Municipal y la Secretaría General.	Nivel de conocimiento de los gerentes municipales de la política de descentralización educativa.	Gerentes municipales	Entrevista	¿Conoce usted la política de descentralización educativa que actualmente viene aplicando la municipalidad para implementar PME? Sí, NO, Mencione algunas características.
			Nivel de conocimiento de los gerentes municipales de los programas educativos que viene aplicando la Municipalidad de Ventanilla: Programa de Combos Escolares, Programa de Orientación Vocacional, Programa de Fortalecimiento Pedagógico en Educación Temprana hacia la Autonomía de los Niños y Niñas y Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Gerentes municipales	Entrevista	¿Conoce usted los programas educativos que actualmente viene aplicando la municipalidad para la PME: Programa de Combos Escolares, Programa de Orientación Vocacional, Programa de Fortalecimiento Pedagógico en Educación Temprana hacia la Autonomía de los Niños y Niñas y Programa de Municipalización

						Educativa?
			Nivel de conocimiento de los gerentes municipales sobre las funciones transferidas por el MINEDU para la implementar el PME a las municipalidades.	Gerentes municipales	Entrevista	¿Conoce usted las funciones que fueron transferidas a las municipalidades para implementar el PME? Sí, NO. ¿Podría mencionarlas?
			Nivel de conocimiento de las funciones realizadas por los gerentes municipales para la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa	Gerentes Municipales	Entrevista	¿Qué funciones realiza usted para implementar el Programa de Municipalización Educativa?
			Nivel de conocimiento sobre las funciones que realiza el Consejo Educativo Municipal.	Gerentes Municipales	Entrevista	¿Conoce usted las funciones que realiza el CEM?
			Nivel de conocimiento sobre las funciones que realiza la Secretaría General del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Gerentes Municipales	Entrevista	¿Conoce usted las funciones que realiza la Secretaría General?
			Actitud: Participación, tiempo destinado por los gerentes para atender el Programa de Municipalización Educativa, coordinaciones realizadas por los gerentes municipales con la UGEL, CONOEI, CEM y Secretaría General para la implementación de la Municipalización de la Gestión Educativa.	Número de participaciones de los gerentes municipales en los procesos de planificación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Gerentes municipales	Entrevista
	Grado de confianza que tienen los gerentes municipales hacia sus trabajadores.	Gerentes Municipales Personal encargado PME	Entrevista Encuesta	¿Cómo demuestra la confianza que tiene con el personal a su cargo?		

				Tipo de coordinaciones que realizan los gerentes municipales con la UGEL, CONEI, CEM y Secretaría General para implementar PME.	Gerente Municipal Personal encargado PME	Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de coordinaciones realiza usted para implementar el Programa de Municipalización Educativa con los siguientes actores: UGEL, CONEI, CEM, Secretaría General.
¿La cultura organizacional con la que cuenta la Municipalidad de Ventanilla favorece la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?	Identificar las condiciones de la cultura organizacional con el que cuenta la Municipalidad de Ventanilla.	Cultura Organizacional: Gestión programas incentivos para el personal, trabajo en equipo, líderes acondicionamiento físico para la identidad institucional.	Estilo de gestión	Tiempo que dedica el personal encargado del PME para atender actividades del mismo fuera de su jornada diaria de trabajo.	Personal encargado PME.	Encuesta	¿Qué tiempo fuera de su jornada laboral dedica usted para atender la implementación del Programa de Municipalización Educativa?
				Percepción del personal encargado del PME, tipo de liderazgo ejercido por los gerentes municipales y responsables de la implementación de dicho programa.	Personal encargado PME	Encuesta	Según su opinión, ¿cuál de los tipos de liderazgo corresponde al ejercido por los gerentes municipales? Democrático o vertical
				Tipo de capacitaciones recibidas por el personal encargado del Programa de Municipalización Educativa en los años 2008-2009.	Personal encargado de PME de Ventanilla	Encuesta	¿Recibió usted capacitaciones para implementar el Programa de Municipalización Educativa? Sí, NO Especifique
				Número de reuniones al mes que realizan los gerentes municipales con el personal a su cargo.	Gerente municipal	Revisión documentaria	
			Programas de incentivos para el personal	Tipo de incentivos recibidos por el personal encargado del PME en los últimos dos años.	Personal encargado del PME	Entrevista	¿Qué incentivos recibió usted en estos dos últimos años por parte de la Municipalidad?
			Trabajo en equipo	Grado de participación del personal encargado del PME de la Gestión Educativa en los espacios de toma de decisión.	Personal encargado del PME	Entrevista	Cuando su jefe toma una decisión: -Lo toma solo. -Convoca a una reunión de urgencia. Se reúne solo con personas de su confianza. -Otros
			Acondicionamiento físico para la implementación del programa.	Tipo de infraestructura necesaria para la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Personal encargado del PME.	Entrevista	¿Con que tipo de infraestructura cuenta la Municipalidad para la implementación del PME?

			Presupuesto en soles destinado para la compra de bienes y servicios para implementar el PME.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documental			
				Identidad con el proceso de descentralización	Número de trabajadores encargados del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa que conocen la misión y visión de la Municipalidad.	Personal encargado del PME	Entrevista	¿Usted conoce la visión y misión de la Municipalidad? Sí NO ¿Podría mencionarla?
					Grado de identificación del personal encargado del PME con la visión de la Municipalidad.	Personal encargado del PME.	Entrevista	¿Se siente identificado con la visión de la Municipalidad? Sí NO ¿Cómo?
					Número de trabajadores encargados del PME que conocen los valores que fundamentan la visión de la municipalidad.	Personal encargado del PME	Entrevista	¿Usted tiene conocimiento de los valores que constituyen la visión de la Municipalidad? Sí NO ¿Podría mencionarlos?
¿La Municipalidad de Ventanilla cuenta con mecanismos de participación para involucrar a los actores educativos en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?	Identificar los mecanismos de participación con los que cuenta la Municipalidad de Ventanilla para involucrar a los actores educativos en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Mecanismos de participación: Actividades internas y externas de la Municipalidad de Ventanilla que promueven la participación activa de la Unidad de Gestión Educativa. Local, padres de familia, CONEI de las IE del distrito para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Mesas de trabajo promovidas por la Municipalidad de Ventanilla	Número de Mesas de trabajo que promueven actividades educativas promovidas por la municipalidad de Ventanilla en los años 2008-2009.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión de actas de reuniones, acuerdos tomados.		
				Número de mesas de trabajo que promueven la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documental		
				Nivel de convocatoria de las mesas de trabajo para la participación activa de los actores educativos en los años 2008-2009.	Integrantes de las mesas de trabajo.	Encuesta	¿Cómo se promueve la participación de los actores educativos para la participación en las mesas de trabajo promovidas por el Municipio?	
				Nivel de coordinación de las organizaciones integrantes de las mesas de trabajo promovidas por la Municipalidad.	Integrantes de las mesas de trabajo	Encuesta	¿Cuántas veces al mes se reúnen para coordinar acciones que benefician la implementación del Programa de Municipalización Educativa? 1 vez al mes De 2 a 5 veces al mes Otros	
				Número de propuestas educativas aprobadas que benefician la implementación del Programa de	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documental		

				Municipalización de la Gestión Educativa, presentadas por el equipo de regidores a las mesas de trabajo promovidas por la Municipalidad.			
				Número de propuestas educativas implementadas por la Municipalidad que benefician la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa presentada por las mesas de trabajo.	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	
				Tipo de propuestas educativas implementadas por la Municipalidad presentadas por las mesas de trabajo.	Integrantes de las mesas de trabajo	Encuesta	¿Qué tipo de propuesta fueron implementadas por la Municipalidad de Ventanilla, presentadas por las mesas de trabajo?
			Actores educativos que participan en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	Tipo de alianzas estratégicas con otras instituciones para fines de la implementación del programa.	Municipalidad de Ventanilla Gerentes Municipales Actores Educativos	Revisión documentaria Entrevista Encuesta	¿Qué tipo de alianzas estratégicas realizó la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización Educativa?
				Coordinaciones realizadas con los actores educativos.	Gerentes municipales	Entrevista Revisión documentaria	¿Qué tipo de coordinaciones realizó la Municipalidad con instituciones públicas o privadas para implementar el Programa de Municipalización Educativa?
				Frecuencia de reuniones realizadas con los actores educativos.	Gerentes municipales Municipalidad de Ventanilla	Entrevista Revisión documentaria	¿Con qué frecuencia se realizan reuniones con los actores involucrados en la implementación del Programa de Municipalización Educativa?
				Objetivos que se buscan alcanzar a través de las reuniones realizadas con los actores educativos.	Gerentes municipales Municipalidad de Ventanilla. Actores educativos	Entrevista Encuesta	¿Qué objetivos se busca alcanzar con las reuniones realizadas con los actores educativos?
			Participación de la UGEL Ventanilla	Número de reuniones realizadas con la Unidad de Gestión	Municipalidad de Ventanilla	Revisión documentaria	¿Cuántas reuniones realizó la municipalidad con la UGEL

			Educativa Local para promover acciones que benefician la implementación de la municipalización educativa en los años 2008-2009.	UGEL Ventanilla	Encuesta	para promover acciones que beneficio la implementación del Programa de Municipalización Educativa? ¿Con qué frecuencia se reúnen para coordinar actividades del Programa de Municipalización Educativa?	
				UGEL Ventanilla	Encuesta	¿Qué tipo de coordinaciones realizó la Municipalidad para implementar el PME con la UGEL? ¿Está Usted de acuerdo con el tipo de coordinaciones realizadas?	
				UGEL Ventanilla	Encuesta	¿Cuántas capacitaciones realizó la Municipalidad en estos últimos dos años en el marco de la Municipalización Educativa? ¿Qué tipo de capacitaciones recibió usted para implementar el PME promovido por la Municipalidad?	
			Participación de la Asociación de Padres de Familia	Número de reuniones realizadas con las Asociaciones de Padres de Familia para promover acciones que benefician la implementación de la municipalización educativa en los años 2008-2009.	APAFA	Revisión documentaria Encuesta	¿Cuántas reuniones realizó la Municipalidad con la APAFA para promover el PME? ¿Con qué frecuencia se reúnen para coordinar actividades del Programa de Municipalización Educativa?
					APAFA	Encuesta	¿Qué tipo de coordinaciones realizó la Municipalidad para implementar el PME con la APAFA? ¿Está usted de acuerdo con el tipo de coordinaciones realizadas?
					APAFA	Encuesta	¿Cuántas capacitaciones recibió la APAFA por la Municipalidad en estos últimos dos años en el marco de la Municipalización Educativa?

				Nivel de asistencia de las APAFA en las capacitaciones brindadas por el municipio en el marco de la Municipalización Educativa.	APAFA	Encuesta	De las capacitaciones que realizó la Municipalidad, ¿a cuántas asistió? ¿Qué le pareció?
			Participación del CONEI	Número de reuniones realizadas con el CONEI para promover acciones que benefician la implementación de la Municipalización de la Gestión Educativa en los años 2008-2009.	CONEI	Revisión documentaria Encuesta	¿Cuántas reuniones realizó la Municipalidad con el CONEI para promover el PME? ¿Con qué frecuencia se reúnen para coordinar actividades del Programa de Municipalización Educativa?
				Tipo de coordinación realizada por la Municipalidad con el CONEI, para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	CONEI	Encuesta	¿Qué tipo de coordinaciones realizó la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización Educativa? ¿Está usted de acuerdo con el tipo de coordinaciones realizadas?
				Número de capacitaciones recibidas por el CONEI, realizadas por la Municipalidad para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.	CONEI	Encuesta	¿Cuántas capacitaciones recibió el CONEI por la Municipalidad en estos últimos dos años en el marco de la Municipalización Educativa?
				Nivel de asistencia del CONEI en las capacitaciones brindadas por el Municipio en el marco de la Municipalización de la Gestión Educativa.	CONEI	Encuesta	De las capacitaciones que realiza la Municipalidad, ¿a cuántas asistió? ¿Qué le pareció?

3.2 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El tipo de diseño será: CUANTI-CUALI-DIAGNÓSTICA-DESCRIPTIVA

a. Cuantitativa: Porque pretende conocer:

- Presupuesto municipal destinado para la implementación del programa año 2009.
- Presupuesto gastado en la implementación del programa en el año 2009.
- Número de tecnologías modernas implementadas para el programa en los dos últimos años.
- Número de ordenanzas municipales para la implementación del Programa de Municipalización Educativa emitidas en los años 2008 – 2009.
- Número de Resoluciones ministeriales que facilitan la implementación del Programa de Municipalización Educativa.
- Número de Ordenanzas municipales que facilitan la implementación del Programa de Municipalización Educativa emitidas en los años 2008 - 2009.
- Número de gerentes que conocen el Programa de Municipalización Educativa.
- Número de gerentes que recibieron capacitación sobre el Programa de Municipalización Educativa por el Ministerio de Educación en los años 2008 - 2009.
- Número de gerentes que implementan programas de capacitación para el personal en su área en los 2 últimos años.
- Número de gerentes que manejan una adecuada comunicación asertiva y empática con el personal de su área.
- Número de programas de incentivos implementados por la Municipalidad en los años 2008-2009.
- Número de trabajadores que conocen la misión y visión de la municipalidad.
- Número de trabajadores que conocen el reglamento interno de la municipalidad.
- Número de mesas de trabajo promovidas por la Municipalidad en el año 2009.
- Número de mesas que promueven la participación activa de los actores educativos.
- Número de instrumentos creados por la Municipalidad para promover la participación activa de las personas.

- Número de programas de participación vecinal promovidos por el municipio, implementados en el año 2009.

b. Cualitativa: Porque se pretende conocer:

- Nivel de planificación para la implementación del programa
- Tipo de diagnóstico para la implementación del programa
- Tipo de indicadores que contiene el programa
- Tipo de instrumentos de evaluación
- Grado de concordancia entre los resultados del programa y los resultados del plan concertado local
- Perfil del personal que lleva a cabo la implementación del programa
- Tipo de estructura organizacional
- Funciones que cumple el CEM
- Funciones que cumple la Secretaría General
- Tipo de instrumentos de supervisión del programa
- Nivel de prioridad que se le brinda a la implementación del programa
- Toma de decisiones
- Nivel de conocimiento de los gerentes municipales sobre el programa
- Nivel de participación de la Unidad de Gestión Educativa Local 01 en la implementación de la municipalización educativa en la Municipalidad en los años 2008-2009
- Nivel de participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la implementación de la municipalización educativa en la Municipalidad en los años 2008-2009
- Nivel de participación de las autoridades de las instituciones educativas en la implementación de la municipalización educativa en la Municipalidad de Ventanilla en los años 2008-2009
- Nivel de participación de los Municipios escolares en la implementación de la municipalización educativa en la Municipalidad en los años 2008-2009.
- Tipo de propuestas educativas implementadas por la Municipalidad

3.3 DISEÑO DE LA MUESTRA

La ubicación geográfica para determinar nuestro estudio de caso es en el distrito de Ventanilla, considerando a todos los gerentes que integran la Municipalidad de Ventanilla, donde la muestra real corresponderá a un 25 del total de los trabajadores, de los órganos y unidades de gestión de la Municipalidad de Ventanilla, esta elección se realizará en forma no probabilística con la finalidad de identificar casos específicos que permitan recoger información para la elaboración del diagnóstico-descriptivo.

3.4 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

CUADRO Nº 3.2

Técnicas de recolección de datos	Herramientas	Por qué utilizar esta herramienta	Variable
Cualitativa	Análisis documental	Se analizarán documentos de manera objetiva, documentos escritos, orales, visuales, que recogen la interacción entre individuos.	Aspectos de gestión Cultura organizacional Mecanismos de participación Actores educativos
Cualitativa	La observación Entrevista Encuesta	Se utilizará como herramienta la observación para poder recoger información sobre el comportamiento del personal que labora en la Municipalidad de Ventanilla, poniendo énfasis en la interrelación entre pares.	Competencias Cultura organizacional Actores educativos CEM
Cualitativa	Encuesta	Se pretende mantener un acercamiento con los gerentes de la Municipalidad, personal que labora en las áreas o unidades de la Municipalidad de Ventanilla con el fin de obtener de ellos datos significativos, de acuerdo a elementos preestablecidos. Se realizará una entrevista abierta.	Mecanismos de participación: Cultura Organizacional Actores educativos CEM
Cualitativa	Mapa de actores Encuesta	Esta herramienta nos facilitará la identificación de los diferentes actores educativos que vienen participando en el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa del distrito de Ventanilla, las relaciones existentes entre ellos y las brechas a superar.	Actores educativos

CAPÍTULO IV

HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA

En el año 2007, el Ministerio de Educación plantea la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa como un intento más para **fortalecer la descentralización en nuestro país y para mejorar la educación en las regiones**. Para este proceso se invitó a 27 municipalidades a nivel nacional para que fueran parte de un plan piloto. La Municipalidad de Ventanilla fue parte de este proceso; sin embargo, al revisar los requerimientos del Ministerio de Educación, la Municipalidad de Ventanilla pone como requisito previo elaborar un diagnóstico situacional (FODA) del gobierno local, referido a la situación de la educación en el distrito, donde se analicen las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas con las que cuenta la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

Los datos arrojados en el diagnóstico no eran alentadores para implementar dicho programa en el distrito de Ventanilla, motivo por el cual el gobierno local decide no ser parte del plan piloto, e inicia un proceso de negociación con el Ministerio de Educación respecto a su participación en este primer momento.

Gracias a este proceso el municipio reconoce no estar preparado aún para poder asumir de manera directa la responsabilidad de hacerse cargo del sector educativo con los recursos que contaba y no tener claro las responsabilidades asignadas por el Programa de Municipalización, proponiendo al Ministerio de Educación elaborar el Proyecto Educativo Local (PEL) con la participación de distintos actores como: docentes, alumnos, padres de familia, CONEI y ONG que trabajan el tema educativo.

El PEL es una propuesta que tiene como objetivo articular procesos entre el gobierno local, regional y nacional; sobre la base del Proyecto Educativo Nacional (PEN) y el Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Ventanilla que tiene como eje principal la educación hasta el año 2021. Se inicia así, de una manera particular, el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito.

Para dar respaldo al proceso de implementación de la Gestión Educativa se emitió la Resolución de Alcaldía N° 159-2007/MDV-ALC, que norma la conformación del CEM, Resolución Directoral N° 002294 – 2007- UGELV, creación del COPALE presidido por la UGEL-Ventanilla. El COPALE está integrado por la Municipalidad, la Iglesia, la mesa de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP), la Policía Nacional, el sector salud, las ONG, el Instituto Pedagógico Local, coordinadores de las redes SUTEP, de las APAFA y de los municipios escolares. El equipo técnico del COPALE fue constituido mediante Resolución Directoral N° 00 – 2008 – UGELV e integrado por representantes de las instituciones mencionadas. Este equipo ha trabajado de manera permanente desde su constitución y ha liderado el proceso de construcción del Proyecto Educativo Local de Ventanilla.

El diagnóstico hizo comprender a los responsables del área educativa y al alcalde de la Municipalidad, que el origen del problema no estaba en la transferencia en sí, sino más bien en cómo el gobierno local, de la mano con la población y las instituciones locales, podía incidir en la mejora de la calidad del servicio educativo.

Es por ello que conjuntamente el Comité Técnico con la UGEL Ventanilla empezó un proceso amplio y participativo que ayudó a concluir en esta primera etapa un Diagnóstico Educativo Local, y la priorización de variables e indicadores que luego sirvieron de base para la elaboración de un manual de vigilancia social en educación (aprobado por Ordenanza Municipal N°024-2009-MDV). Tomando como base estas variables e indicadores también se está desarrollando el modelo de gestión educativa local, del cual hablaremos más adelante.

En el año 2008, luego de que los espacios de concertación estaban instaurados, hacía falta desarrollar mecanismos de participación para recoger las necesidades educativas del distrito de Ventanilla y un modo de lograrlo fue el desarrollo del Proyecto Educativo Local, hecho que significó un valioso proceso de movilización social. En dicho proyecto se pudieron recoger las demandas, expectativas y propuestas del colectivo, traducidos luego en una visión compartida al 2021, los objetivos estratégicos para alcanzarla en este horizonte temporal y lineamientos de políticas pertinentes y contextualizadas, que responden a la demanda local.

Para la Municipalidad de Ventanilla el contar con un PEL tomó mayor relevancia con el proceso de municipalización de la gestión educativa, siendo aprobado mediante Ordenanza Municipal N°024-2009-MDV del Municipio Distrital de Ventanilla y por Resolución Directoral N°001619-2009 de la UGEL Ventanilla, como la política educativa local para el distrito de Ventanilla.

A pesar de que la Municipalidad del distrito de Ventanilla cuenta con el Proyecto Educativo Local, elaborado de manera concertada con los actores educativos del distrito, se ha encontrado, a partir del presente estudio y de la revisión del marco teórico, de la revisión de documentos, entre otros, los siguientes vacíos importantes:

- La participación de los actores educativos es irregular, puesto que no se encontró un registro de asistencia formal visado por la Municipalidad.
- La Municipalidad no cuenta con un profesional que labore permanentemente para llevar a cabo la implementación, monitoreo y evaluación del PEL.
- No se cuenta con un equipo multidisciplinario que responda a las demandas educativas requeridas, según el diagnóstico realizado por la misma Municipalidad.
- No se cuenta con un área específica para atender las demandas educativas del distrito, ya que la encargada del proyecto no cuenta con una oficina destinada para realizar sus funciones, y desconoce a qué área brindará sus informes, proporcionándolos directamente al alcalde distrital.

- Desconocimiento y falta de involucramiento por parte del 100 % de los gerentes municipales y trabajadores de la Municipalidad de Ventanilla sobre los procesos que se vienen implementando en el área educativa.
- El municipio de Ventanilla no cuenta con los recursos humanos y logísticos para atender las demandas educativas por las premisas antes mencionadas.

Estos vacíos no han podido ser cubiertos en su totalidad con el Proyecto Educativo Local. Para llevar a cabo la implementación de un programa y/o proyecto, no solo basta contar con un respaldo legal sino hacer que este funcione, reuniendo las condiciones necesarias para su implementación.

Por otro lado, a pesar de contar con los documentos necesarios para iniciar de manera adecuada la implementación del Programa de la Municipalización de la Gestión Educativa, descuidaron el factor de comunicación y fortalecimiento organizacional, concentrándose solo en la elaboración del Proyecto Educativo Local.

4.2 ASPECTOS DE GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Siguiendo a Chiavenato, el presente diagnóstico indagó sobre los siguientes puntos:

4.2.1 Proceso de organización

La investigación realizada ha estado orientada al conocimiento de los procesos de gestión municipal educativa, y los procesos de organización para su sostenibilidad tales como:

- Recursos humanos: tomando en cuenta que si los recursos humanos con los que cuenta la Municipalidad distrital de Ventanilla son suficientes para implementar el Programa de Municipalización Educativa.
- Recursos logísticos: Si la Municipalidad distrital de Ventanilla cuenta con los recursos logísticos para la implementación del Programa de Municipalización Educativa.

- Recursos financieros: Si los recursos económicos con los que cuenta la Municipalidad distrital de Ventanilla son suficientes para la implementación del Programa de Municipalización Educativa.

El presente trabajo de investigación concluye que los recursos humanos, logísticos y financieros son insuficientes para el cumplimiento de los objetivos planteados en la mejora de la calidad educativa. Solo se encuentra funcionando la secretaría ejecutiva del proyecto con un número limitado de personas que son funcionarios de la Municipalidad y algunos de UNICEF. A pesar de que el 95 % de los recursos que administra la UGEL de Ventanilla se destinan al pago de planillas de personal relacionado a la gestión municipal, ello no ha impactado positivamente en la implementación del Programa de Municipalización.

Sin embargo, la Municipalidad distrital de Ventanilla, a través de la subgerencia de Educación y Cultura, ha destinado en los últimos años el 5 % del presupuesto municipal al mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación con equidad, asimismo se han financiado programas sociales de apoyo al desarrollo humano relacionados con el sector educativo,

Estos objetivos logrados han sido factibles gracias al apoyo de la cooperación interinstitucional UNICEF, con el Programa denominado «Fortalecimiento Pedagógico en Educación Temprana hacia la autonomía de los niños y niñas», gerenciado por la Secretaría Técnica del CEM, representante de la UGEL, docentes, coordinadores de los PRONOEI y promotoras educativas comunitarias del distrito de Ventanilla.

Se han destinado también recursos para la implementación de la estrategia educativa que se encuentra dentro del marco del proceso de descentralización educativa, sin ese apoyo la Municipalidad no tendría la capacidad financiera para promover dichas actividades.

4.2.2 Proceso de planificación

Dentro del enfoque clásico de la gestión encontramos la teoría de Fayol (1972) quien analiza la gestión como proceso, por lo que indagaremos sobre los siguientes procesos de planificación:

- Si la Municipalidad de Ventanilla cuenta con un diagnóstico situacional de educación en el distrito.
- Si la Municipalidad de Ventanilla cuenta con un plan estratégico para el área educativa.
- Si la Municipalidad de Ventanilla cuenta con un plan operativo anual para el área educativa.

La educación, por su naturaleza e importancia como proceso de formación integral, hará posible el desarrollo de capacidades y posibilitará una mejor calidad de vida de las personas; asumiendo la importancia en los procesos de planificación, estableciendo objetivos claros y precisos que faciliten el logro de los objetivos antes de iniciar cualquier acción.

Por ende, se encontró que las herramientas de gestión elaboradas, sea por el MINEDU o por la Municipalidad distrital de Ventanilla, constituyen documentos aislados que no forman parte de un proceso sistemático ni estratégico de la gestión municipal. Siendo el plan estratégico municipal un documento de gestión que contempla de manera formal los programas y presupuestos a largo y mediano plazo que debe ejecutar el gobierno local, vemos que este no considera el aspecto educativo en el marco de los lineamientos y objetivos estratégicos diseñados.

En respuesta al proceso de planificación necesario para desarrollar una estrategia articulada de gestión educativa, se presentó por la Municipalidad de Ventanilla en el 2007 el Proyecto Educativo Nacional (PEN), que es un instrumento de formulación y ejecución de políticas públicas y movilización ciudadana. El PEN presenta seis

objetivos estratégicos al 2021, que intentan cubrir los diferentes aspectos de la acción educativa del Estado y de la sociedad.

La municipalización de la gestión educativa intenta dar cumplimiento del objetivo referido al logro de una gestión educativa descentralizada y democrática; definiendo que sea el gobierno local quien participe directamente en la gestión de las instituciones educativas tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico.

El objetivo central del plan piloto para la Municipalización de la Gestión Educativa es posicionar a las municipalidades distritales como agentes principales brindándoles la responsabilidad de la gestión de los servicios educativos de su ámbito.

Se tiene claro el objetivo y a dónde se quiere llegar, pero no se definen lineamientos en el plan piloto que orienten el proceso de planificación para la municipalización de la gestión educativa.

La aplicación del plan piloto se da tomando en cuenta los elementos encontrados en las municipalidades, seleccionando dos en promedio por región para realizar un grupo experimental y una para el grupo control.

Si bien se definieron las etapas de realización del proceso de municipalización de la gestión educativa: iniciación, organización y generalización, las cuales se darían entre los años 2007 y 2015, no se han dado mayores lineamientos respecto a cada una de ellas. Por otro lado, el plan piloto define que las funciones que le corresponden a la Municipalidad, son diseñar y ejecutar el Proyecto Educativo Local.

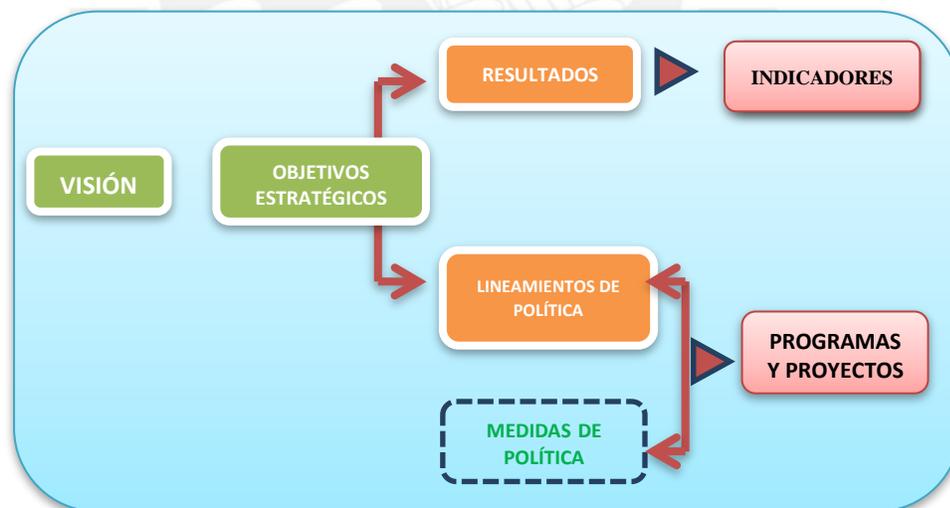
El PEL es un instrumento de gestión que reúne solo la primera parte de los procesos de gestión que sustenta Chiavenato, dentro de la planificación, quedando pendiente la organización y el control de los recursos dentro de la Municipalidad de Ventanilla.

El PEL de Ventanilla constituye la principal política educativa del distrito que se concretará a través del cumplimiento de cuatro objetivos estratégicos:

- Objetivo estratégico 1: Aprendizajes de calidad en Educación Básica Regular (EBR).
- Objetivo estratégico 2: Modelo de Gestión Educativa Local que responde a las necesidades de desarrollo humano.
- Objetivo estratégico 3: Oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- Objetivo estratégico 4: Desarrollo y reconocimiento magisterial e institucional.

El cumplimiento de cada objetivo estratégico se mide a través de resultados, y estos a su vez de indicadores respectivos. Asimismo, cada resultado cuenta con lineamientos de políticas y medidas de política a través de los cuales se desarrollan los programas y proyectos, tal como los podemos observar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 4.1
Estructura de planes de gestión



FUENTE: Proyecto Educativo Local UNICEF 2006.

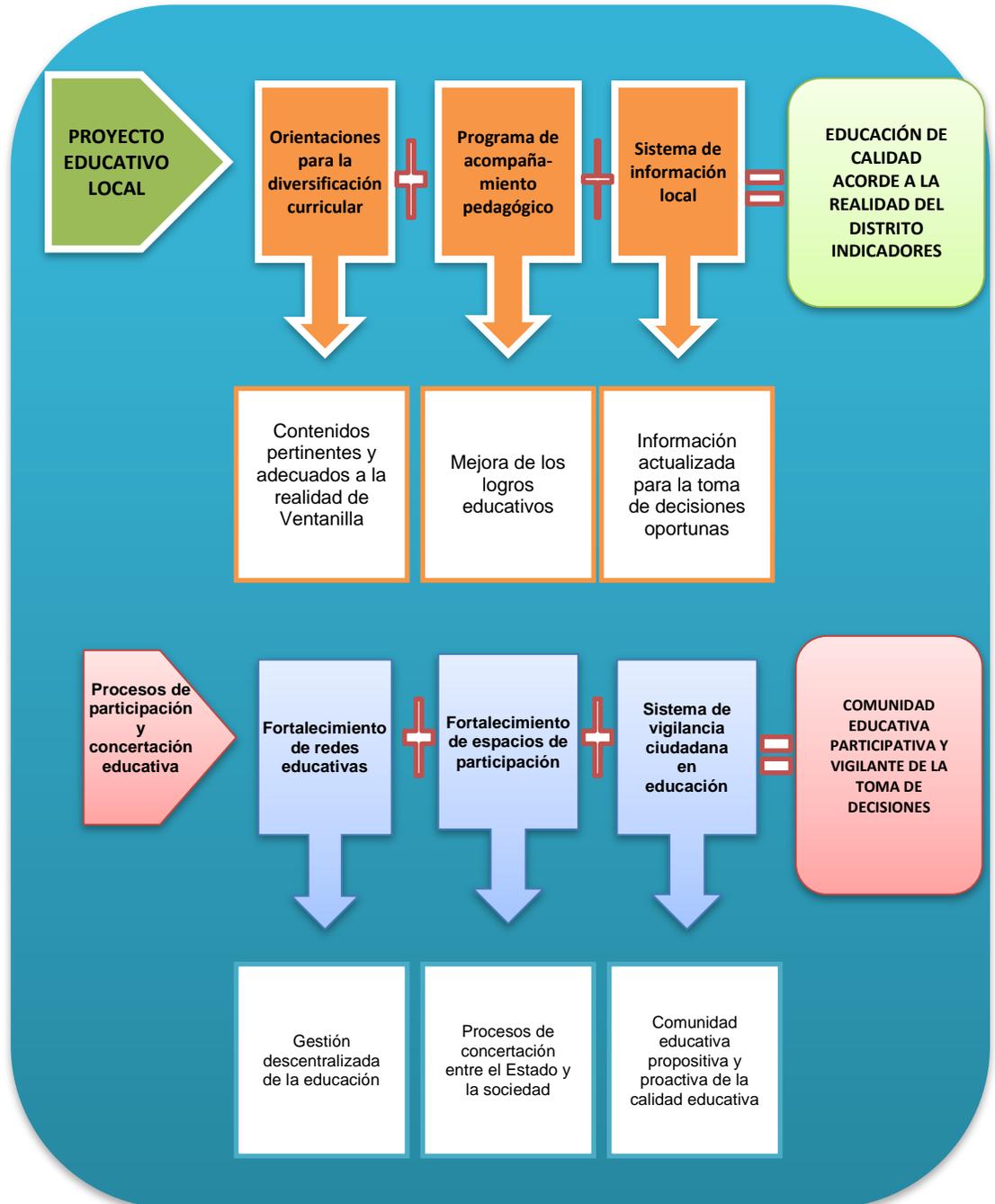
Teniendo como marco las políticas descentralizadas y la Ley General de Educación, en Ventanilla se decidió avanzar por medio de acciones concertadas hacia la mejora

de la calidad educativa. Para ello, se generaron instancias de concertación, participación y vigilancia ciudadana como:

- El Consejo Educativo Municipal (CEM), presidido por el alcalde distrital de Ventanilla e integrado por representantes de instituciones educativas de Ventanilla.
- El Consejo Participativo Local de Educación, presidido por la Unidad de Gestión Educativa Local e integrado por diferentes representantes del Estado y la sociedad civil como la Red de Salud de Ventanilla, el SUTEP, la Iglesia, las ONG, etc.
- La Mesa por la Mejora de la Calidad Educativa en el Distrito, convocada por la Municipalidad de Ventanilla y la UGEL Ventanilla, e integrada por algunas ONG como UNICEF, «Visión Mundial», «Plan Internacional», «Tierra de Niños», «Warmayllu, Kusi Warma», «Pro Diálogo», el «Programa Mundial de Alimentos» y «Aldeas Infantiles».

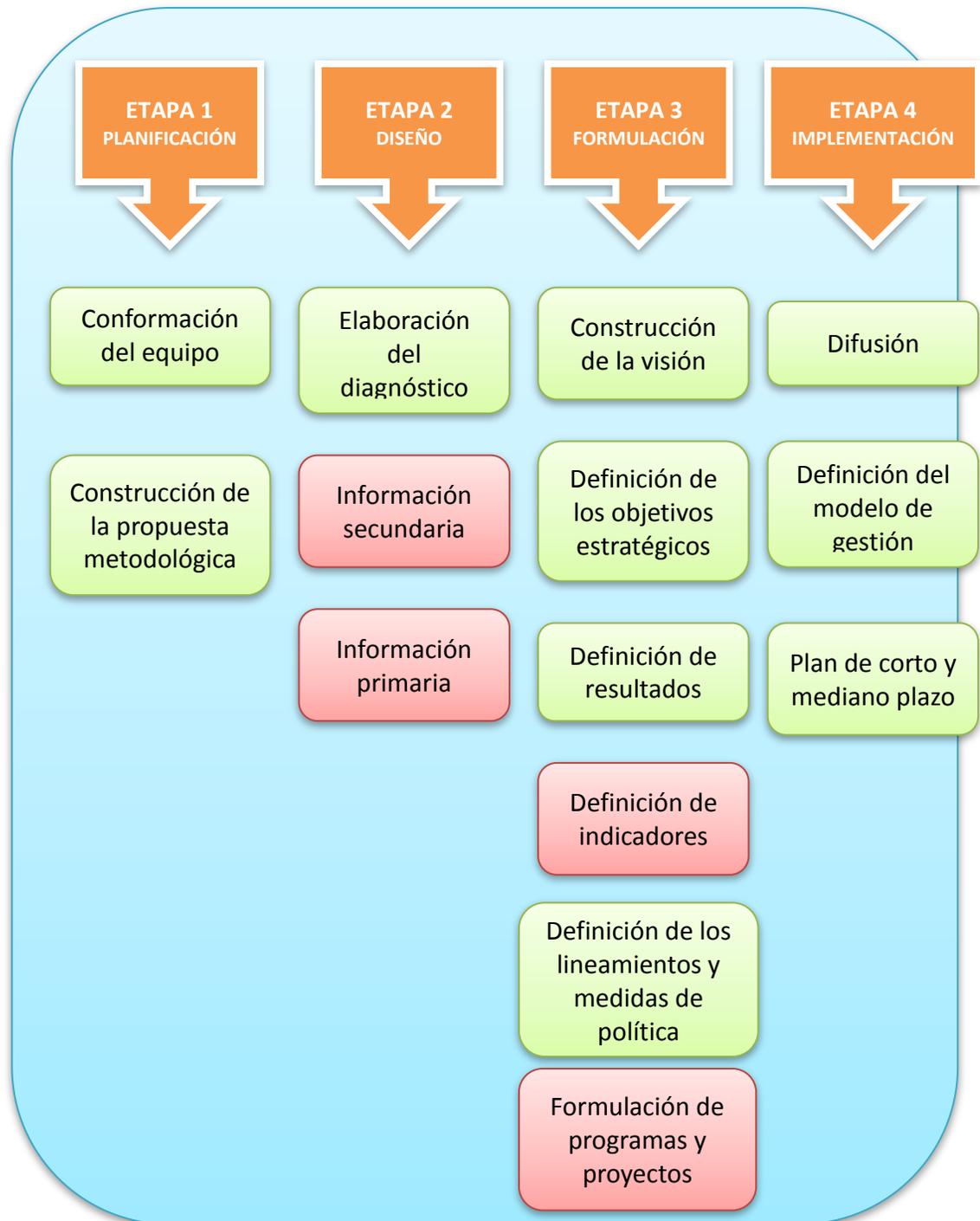
La constitución del PEL, trajo consigo desafíos en la adecuación de herramientas de gestión y procesos participativos y descentralizados, que respondieran a las características, condiciones y aspiraciones de la población; esta situación demandó una labor paciente y compartida con todos los actores involucrados con el desarrollo educativo del distrito. Estos procesos y herramientas se articularon a través del PEL de Ventanilla, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 4.2
Modelo de Gestión Educativa Local de la Municipalidad de Ventanilla
Herramientas de gestión y procesos descentralizados



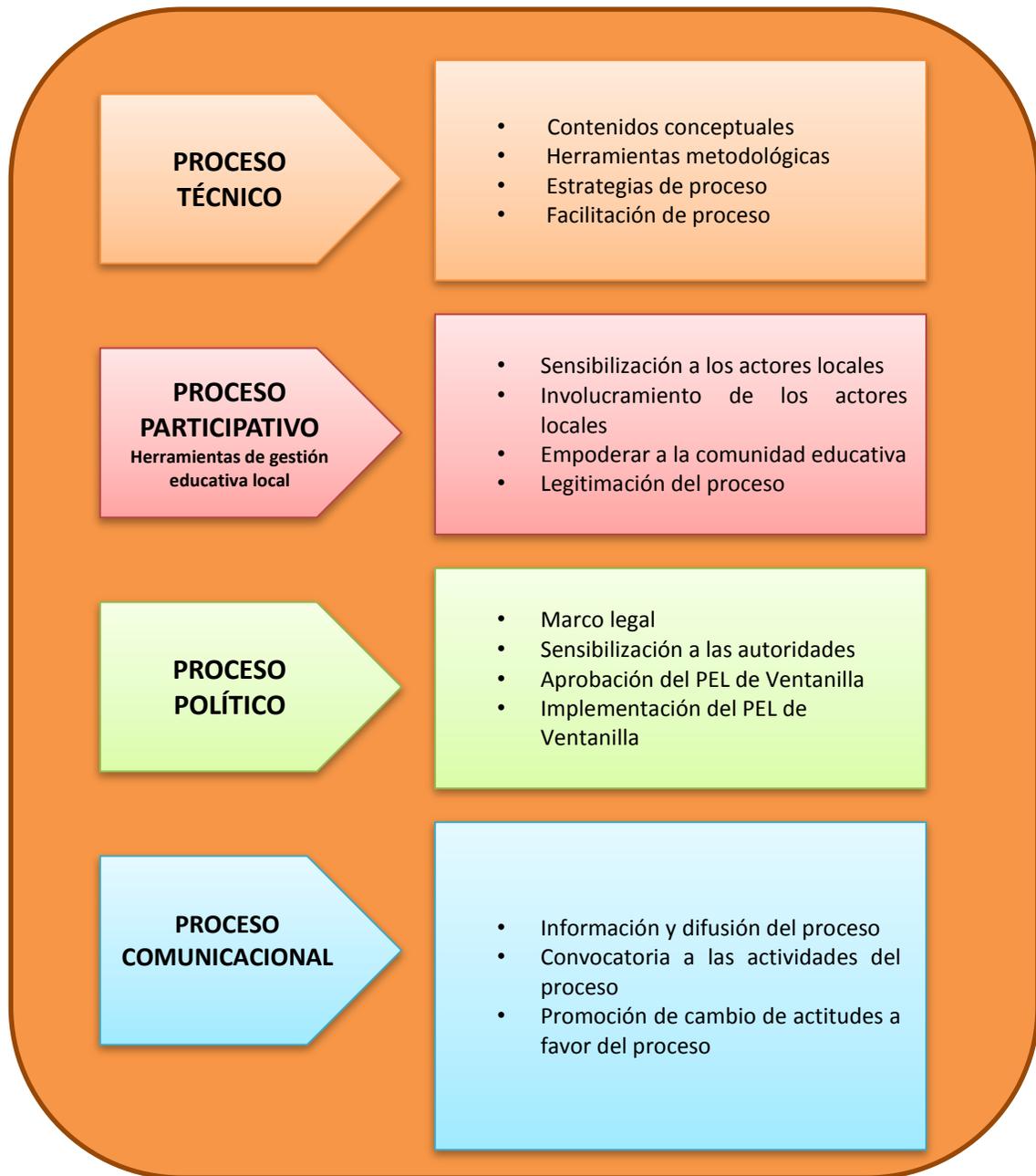
FUENTE: Proyecto Educativo UNICEF 2006

GRÁFICO Nº 4.3
Etapas y pasos de la ruta metodológica



FUENTE: Proyecto Educativo UNICEF 2006

GRÁFICO Nº 4.4
Procesos de las etapas de la ruta metodológica



FUENTE: Proyecto Educativo Local, UNICEF 2006

4.2.2.1 Construcción del PEL de Ventanilla

El equipo técnico del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) fue el responsable de conducir el proceso de la construcción del PEL, contando con el apoyo metodológico y facilitación de las diferentes ONG y organizaciones de cooperación internacional, como UNICEF que cumplió un rol protagónico. Se desarrolló el proceso de construcción e implementación en base al trabajo organizado y participativo con las 6 redes educativas del distrito: Pachacútec, Villa Los Reyes, Mi Perú, Satélite, Antonia Moreno de Cáceres y Angamos.

Inicialmente se había previsto que se construyera en base a la organización de redes educativas, pero solo en la marcha se notó que el mismo proceso de construcción constituía una real oportunidad para fortalecer la organización y planificación de las redes.

Incluso al principio, hubo redes en las que los talleres tuvieron que suspenderse, posponerse y reprogramarse, debido a la débil convocatoria y escasa asistencia de los actores. Esto hizo notar que no todas las redes contaban con el mismo nivel de organización y cohesión, por lo que demandaron ser fortalecidas.

Luego del primer taller de construcción participativa de la visión educativa por red (seis talleres, uno en cada red), se realizó un segundo taller para consolidar las visiones en una sola visión distrital, y a su vez recoger más información sobre los determinados aspectos y variables para el diagnóstico de la educación en el distrito; fue en base a esta visión consolidada que se trabajaron los objetivos estratégicos. Por otro lado, frente a la necesidad de contar con un mayor manejo de información de parte de las redes, no solo sobre el proceso de construcción del PEL y su participación en el mismo, sino muy especialmente acerca de la descentralización educativa y la municipalización de la gestión educativa, se llevaron a cabo jornadas de información sobre estos temas en cada red educativa.

Finalmente, se desarrollaron talleres participativos, así como reuniones permanentes del equipo técnico en pleno y por comisiones de trabajo.

El proceso de planificación ejecutado por la Municipalidad tuvo como resultado la elaboración del Proyecto Educativo Local; sin embargo, hasta el momento es un documento más que no se ha puesto en práctica, su implementación es aún tarea pendiente, puesto que no se cuenta con recursos administrativos y humanos suficientes dentro de la Municipalidad, y el cambio de gobierno ha hecho que este proceso tome más tiempo de lo planificado.

Asimismo se ha observado que las funciones establecidas por el Ministerio de Educación para el Comité de Gestión y la Secretaría General no están incorporadas a la estructura financiera y funcional de la Municipalidad, dejando algunos vacíos en su implementación como veremos a continuación.

Se ha generado situaciones problemáticas, entre las cuales destacan:

- La Municipalidad no puede reconocer formalmente el órgano o programa de municipalización de la educación.
- No puede asignar presupuesto.
- No puede asignar personal.
- Los funcionarios no saben cómo asumir el desarrollo del programa; por tanto, varias de las funciones no logran ser asumidas.
- No existe voluntad política por parte de algunas autoridades educativas, así como de algunos dirigentes del profesorado.

CUADRO N° 4.1
Funciones cumplidas por el Consejo Educativo Municipal

Según la encuesta aplicada a los actores educativos del Distrito de Ventanilla	Funciones establecidas por el Ministerio de Educación para el CEM ¹²
<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el Programa de Municipalización Educativa. - Convocar a reuniones con los agentes educativos. - Hacer conocer el Programa de Municipalización Educativa. - Involucrar a los actores educativos en la elaboración del diagnóstico. - Involucrar a los actores educativos en la elaboración del Programa Educativo Local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. - Convocar a reuniones con los agentes educativos. - Hacer conocer el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. - Involucrar a los actores educativos en la elaboración del diagnóstico. - Establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital. - Dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal. - Aprobar la ejecución y evaluación de los planes educativos de corto y mediano plazo; así como el presupuesto de la gestión educativa descentralizada. - Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas del servicio educativo en el ámbito municipal. - Establecer indicadores que permitan evaluar y verificar el nivel de mejora de la calidad educativa. - Promover y aprobar las acciones de capacitación a docentes y directivos de las instituciones educativas. - Establecer mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de los resultados de la gestión educativa descentralizada. - Impulsar el cumplimiento de las horas efectivas de clase (trabajo pedagógico) en las instituciones educativas. - Coordinar con el Ministerio de Educación, Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local, el apoyo y asesoramiento requerido para fortalecer la autonomía de las instituciones educativas y la mejora de calidad educativa. - Promover el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades, en materia de educación. - Constituir el Comité de Ética del distrito, convocando la participación de personalidades honorables de la localidad.

FUENTE: Sistematización de encuestas realizadas a los funcionarios de la MV.

¹² MINEDU. *Plan Piloto de Municipalización de la gestión Educativa 2007.*

Actualmente existe una brecha muy amplia entre las funciones que manifiesta cumplir el Consejo Educativo Municipal y las funciones establecidas en el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Se ejecutan solo 4 de las 15 funciones establecidas:

- Implementar el Programa de Municipalización Educativa. Ello se concretó principalmente a través de la planificación, diseño y formulación del Proyecto Educativo Local de Ventanilla.
- Convocar a reuniones con los agentes educativos. Se realizaron talleres participativos, por red educativa del distrito de Ventanilla.
- Hacer conocer el Programa de Municipalización Educativa. Se ha hecho una publicación del PEL de Ventanilla, con una segunda edición en diciembre de 2010, y a través de Escuelas Felices e Integrales.
- Involucrar a los actores educativos en la elaboración del diagnóstico. Los informantes clave del estudio están representados por la comunidad educativa del distrito de Ventanilla: directores, docentes, estudiantes, padres de familia, autoridades y líderes locales, miembros del COPALE y miembros del CEM.

Como vemos, las cuatro funciones mencionadas son las que resultan básicas para llevar a cabo la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, y se alinearon para elaborar el Proyecto Educativo Local, dando por concretadas sus funciones en la publicación del Proyecto Educativo Local.

Las 11 funciones que no fueron cumplidas están dirigidas al cumplimiento de procesos de implementación y supervisión, los mismos que no han logrado concretarse en la Municipalidad de Ventanilla por no contar con los recursos humanos, logísticos y financieros que se requerían.

Esto refleja que las funciones del Consejo Educativo Municipal no están lo suficientemente claras; la Secretaría Técnica manifiesta que el Consejo Educativo Municipal (CEM) no viene funcionando a pesar de que en un inicio se estableció su conformación a través de la Resolución de Alcaldía N° 159-2007/MDV-ALC.

El Consejo Educativo Municipal luego de un tiempo fue desapareciendo, a pesar de contar con una Resolución de Alcaldía, quedando la Secretaría Técnica a cargo de todo el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Tal como lo afirmó Carolina Neyra, responsable de la Secretaría Técnica hasta diciembre del 2010, la Municipalidad de Ventanilla decidió no asumir el modelo definido por el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa tal y como estaba determinado, por las siguientes razones:

(...) la realidad de Ventanilla tenía características que nos diferenciaban del resto de distritos; por ejemplo, nosotros tenemos una UGEL solamente para el distrito de Ventanilla. A nivel de país, generalmente la UGEL está a nivel de provincia, es decir, dirige un conjunto de distritos, (...) entonces, desde ahí era un tema diferente en Ventanilla. Además, en la Ley Orgánica de Educación y la Ley Orgánica de Municipalidades hay competencias y responsabilidades muy similares. Nos preguntábamos cómo iba a quedar la UGEL porque realmente esta UGEL había sido creada dada la extensión territorial de Ventanilla, el número de escuelas y el número de docentes que existían; entonces cómo la Municipalidad podía absorber un aparato tan grande sin tener la facilidad de poder seguir contando con la UGEL, porque en realidad la UGEL como aparato pertenecía al gobierno regional. (...) El otro tema fue también ver que del total que se quería transferir, el gran porcentaje se iba en planilla. En Ventanilla hay casi 2500 docentes y un promedio de 100 escuelas, la mayoría en estado precario: con esteras, sin servicios, y lo que el Ministerio planteaba transferir se iba el 96 % en pago de planillas y el 4 % restante se iba en bienes y servicios. (Neyra 2010)¹³ (el subrayado es nuestro).

¹³ MÁRQUEZ C., Karín y Kelma CANAZA A
2008 *Programa de Municipalización de la Gestión Educativa de Ventanilla*. Entrevista del
26 de agosto a Carolina Neyra.

Los dos aspectos mencionados fueron fundamentales para que la Municipalidad de Ventanilla decidiera iniciar su propia ruta hacia la municipalización de la educación, iniciando en el año 2007 la construcción de su Proyecto Educativo Local.

El PEL se viene implementado hoy en día como «piloto» en 14 instituciones educativas a través del proyecto «Escuelas Felices», gracias al financiamiento de diversas instituciones, entre las cuales destaca la asistencia técnica brindada por UNICEF.

Si bien el PEL contó con un diagnóstico territorial, que hizo posible caracterizar la realidad del entorno local y de la población beneficiaria, se descuidó el diagnóstico institucional, el cual hubiera podido permitir analizar las capacidades de gestión frente a la municipalización de la educación. Otro de los aspectos que se debió tener en cuenta en la implementación de los programas y/o proyectos es la definición de funciones de cada uno de los actores responsables del programa y/o proyecto, de manera clara y precisa, facilitando su cumplimiento y el trabajo en equipo.

En Ventanilla, la implementación del PEL ha quedado como tarea pendiente, sobre todo los procesos de seguimiento y monitoreo a cargo del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE Ventanilla).

Es necesario que la Municipalidad de Ventanilla tome en cuenta estos aspectos desde el Consejo Educativo Municipal, promoviendo su conformación y funcionamiento. El mismo panorama ofrece la información recogida sobre las funciones que debe cumplir la Secretaría Técnica frente a las funciones que viene cumpliéndose en la realidad actual.

El Programa de Municipalización de la Gestión Educativa (2007) señala lo siguiente:

- La municipalidad distrital es responsable de promover la organización y funcionamiento del Consejo Educativo Municipal (CEM); y de formular, planificar ejecutar y evaluar las acciones del PEM.

- Esta institución debe asumir la responsabilidad integral así como velar por la eficiencia y calidad de los servicios educativos y de sus demás atribuciones. Como ya se ha mencionado, este aspecto se ha concretado a través de distintas fases y de manera progresiva desde el año 2007 con proyección al año 2015, y sobre la base del PEN al 2021.
- El CEM se encarga de establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital, dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal, y las demás funciones asignadas al CEM. Lamentablemente este aspecto no ha logrado su debido cumplimiento. Teóricamente, y dentro de lo formulado en el PEL Ventanilla, existe la figura del CEM, pero en la práctica no se ha conformado.
- El CEM cuenta con una Secretaría Técnica, encargada de operativizar y ejecutar los lineamientos de política del CEM.

A continuación vamos a dar a conocer de manera esquemática las funciones del Consejo Educativo Municipal (CEM) del distrito de Ventanilla:

CUADRO N° 4.2
Funciones de la Secretaría Técnica del CEM

Encuesta sobre las funciones que viene realizando la Secretaría Técnica	Según funciones establecidas por el Ministerio de Educación
<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del diagnóstico - Elaboración del PEL - Coordinaciones con el MINEDU - Coordinación con el gerente municipal - Liderar el equipo que viene implementando el Programa de Municipalización Educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del diagnóstico • Elaboración del PEL • Coordinaciones con el MINEDU • Coordinaciones con el gerente municipal • Liderar el equipo que viene implementando el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. • Operativizar los lineamientos de política del CEM, a través de la implementación de las acciones de gestión educativa en el ámbito distrital: gestión pedagógica, institucional y administrativa. • Formular, ejecutar y evaluar el plan operativo de la gestión educativa municipalizada, enmarcado en el Proyecto Educativo Local. • Coordinar con las instituciones educativas con el objeto de ejecutar los programas de capacitación y asistencia técnica requeridos. • Apoyar al alcalde en el cumplimiento de las atribuciones de la Municipalidad. • Coordinar con la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local el apoyo técnico pedagógico e institucional a las instituciones educativas. • Ejecutar los sistemas y procesos administrativos que se requiera en la Municipalización de la Gestión Educativa.

FUENTE: Encuestas aplicadas a los funcionarios de la Municipalidad de Ventanilla.

La Secretaría Técnica es la instancia que lidera el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Se reúne una vez al mes con el Alcalde para informar sobre los procesos implementados y los logros obtenidos. Aproximadamente el 99 % de los encuestados (trabajadores de la Municipalidad de Ventanilla, padres de familia, directores de las instituciones educativas) desconocen las funciones que debe cumplir la Secretaría Técnica.

Es importante analizar estos resultados, puesto que tanto el CEM como la Secretaría Técnica son órganos fundamentales para llevar a cabo la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa; son ellos los que deberían conducir dicho programa teniendo a la cabeza al alcalde distrital, y si ellos no cumplen sus funciones como lo ha establecido el Ministerio de Educación y, peor aún, si el CEM no entra en funcionamiento, el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa no será implementado como se espera.

Actualmente la Secretaría Técnica la conforma una sola persona, al igual que en la gestión anterior. No existe un trabajo planificado y organizado de manera articulada con los otros órganos municipales.

Lo que se ha logrado es comprometer al PEL, en cierta medida, con el área de planeamiento y presupuesto, el área de salud, el área de protección y el área misma de educación, esas son las fundamentales, conjuntamente con la gerencia municipal que es quien monitorea y da el trabajo.

El proceso educativo al que apunta el Programa de Municipalización Educativa está concebido como proceso integral, por lo que exige a la Municipalidad múltiples funciones que no podrán cumplirse si no se hacen esfuerzos articulados desde todas las gerencias de la institución municipal.

4.2.3 Proceso de control

El proceso de control según Fayol(1916), asegura que las actividades en curso sean consistentes con las planificadas. Para el presente estudio de casos, este proceso estaba bajo la responsabilidad del Consejo Educativo Municipal, el cual consistía en monitorear y evaluar el cumplimiento de las horas efectivas de clases en la instituciones educativas del distrito; sin embargo, la Municipalidad de Ventanilla no cuenta con el CEM implementado, motivo por el cual este proceso no se viene desarrollando.

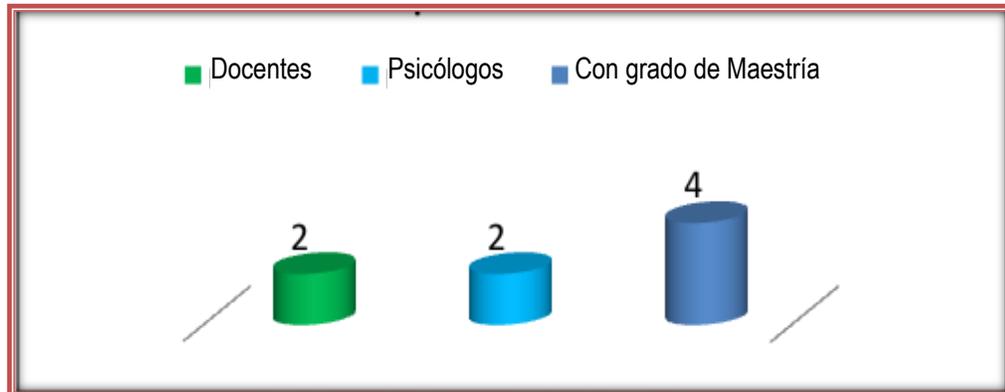
Para elaborar la presente tesis hemos investigado si la Municipalidad de Ventanilla cuenta con un plan o sistema de monitoreo en el área educativa, así como con un plan o sistema de evaluación de resultados obtenidos en el área educativa.

El seguimiento y monitoreo del PEL de Ventanilla está a cargo del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE Ventanilla). Para llevar a cabo esta propuesta dentro de la Municipalidad de Ventanilla, los funcionarios deben conocer cuál es su rol dentro del proceso, ya establecidas por el Ministerio de Educación, informando a la vez a la población sobre sus responsabilidades con la realización del monitoreo correspondiente.

El Programa de la Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla no cuenta con instrumentos prediseñados para supervisar el proceso de su implementación, solo se emiten informes mensuales de parte de la Secretaria Técnica. Es importante tomar en cuenta que en los planes elaborados por la Municipalidad destaca el plan de monitoreo para realizar acompañamientos continuos al Programa de Municipalización de la Gestión Educativa (PEL – Ventanilla), lo que tampoco se viene ejecutando. La implementación del Programa de Municipalización contempla formar un equipo multidisciplinario para liderar este proceso, brindando autonomía a las municipalidades para que designen o contraten personal según sea conveniente.

En el caso del Distrito de Ventanilla se asignaron a dos personas de otras áreas, como salud y deportes, y se contrató a dos personas más para que se hagan cargo y lideren este proceso.

GRÁFICO Nº 4.5
Perfil del personal incorporado para la implementación del Programa de Municipalización Educativa en la Municipalidad de Ventanilla



FUENTE: Elaboración propia

Como vemos, en el perfil del equipo que viene implementando el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa son mayoría docentes y psicólogos, con el grado de Maestría. Se debe resaltar además que la Municipalidad cuenta con el apoyo técnico de UNICEF, organismo que brinda asesoría técnica para la implementación y monitoreo del proyecto «Escuelas Felices», que es parte fundamental del Plan Piloto del Proyecto Educativo Local y quienes realizan visitas diarias a las instituciones educativas para ver el desempeño de los docentes. Este proceso se viene realizando con el acompañamiento de las APAFA.

Carolina Neyra, quien en la gestión municipal pasada fue responsable de la Secretaría Técnica del programa, mencionó al respecto: «En la Municipalidad hay personal permanente quienes hemos estado desde el inicio del proceso y también tenemos el apoyo de Cooperación Internacional; ha sido también un aspecto fundamental para todo lo que hemos ido elaborando o diseñando.

Tenemos sobre todo el apoyo de UNICEF, ellos nos brindan asesoría y apoyo técnico, y gracias a eso también hemos podido plasmar un trabajo más pensado, más reflexivo¹⁴».

¹⁴ MÁRQUEZ C., Karín y Kelma CANAZAS A.
2008 Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en Ventanilla. Entrevista del 26 de agosto a Carolina Neyra.

El Ministerio de Educación, brindó capacitaciones a los gerentes municipales sobre la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en la primera etapa, capacitación que tuvo como objetivo hacer conocer los procesos de implementación, las funciones transferidas y las funciones que debían cumplir el CEM y la Secretaría Técnica, sin embargo aún el compromiso de los gerentes municipales es débil; esta debilidad se acentuó por el cambio de gobierno municipal y la rotación del personal. En el caso del distrito de Ventanilla, el alcalde postuló a la reelección, dejando en el cargo durante el proceso electoral al gerente municipal, quien desconocía algunos procesos que se venían dando en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

Definitivamente, todo este trabajo depende mucho del involucramiento y del compromiso que puedan tener los actores involucrados, siempre hay algunos actores más comprometidos que otros, más involucrados que otros, pero esas personas vienen a ser de alguna manera el germen que va ocasionando que las cosas se vayan dando, y que los demás se vayan sumando a eso.

Esto es lo que hemos podido ir viendo, ha habido un equipo base y en torno a ellos se ha podido ir logrando cierta sinergia.

No digo que estemos en un estado ideal, pero con el poco tiempo, con el poco recurso humano y con las dificultades que se presentan con este tema de sobresaturación de tareas, yo creo que sí hemos tenido algunos avances. (Neyra 2008)¹⁵

Los aspectos de gestión analizados con los que cuenta la Municipalidad de Ventanilla resultan insuficientes para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, frente a lo cual el municipio debería implementar procesos más sostenibles.

Los procesos básicos que ayudan a consolidar las gestiones de la municipalidad tiene como primer paso el Proyecto Educativo Local, y a su vez reactivar el CEM conjuntamente con el fortalecimiento de la Secretaria Técnica, estamentos que deberán liderar la promoción e implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa dentro y fuera del gobierno local.

¹⁵ *Ibíd*em

4.3 CAPACIDADES GERENCIALES DE LA MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA PARA ASUMIR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA

Existe un marco legal que determina las funciones que debe desempeñar un gerente municipal; sin embargo, para el presente estudio tomaremos y haremos la comparación con las funciones propuestas por el Plan Piloto del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, llegando a las siguientes conclusiones:

- Los gerentes municipales no responden al perfil requerido de un gerente social, pues este está estrechamente ligado a la planificación, ejecución y sobre todo al proceso de monitoreo de las actividades.
- No cuentan con la capacidad de liderazgo.
- No identifican oportunidades a largo plazo que permitan contar con un plan de gobierno para no ser cambiado por cada gobierno que asume el cargo.
- No se evidencia que trabajen coordinadamente con otras áreas para el logro de los objetivos.
- No se promueve la participación de los beneficiarios en todos los aspectos del programa, especialmente en el diseño y monitoreo de las actividades.
- No desarrollan una gerencia adaptativa.
- No cuentan con capacidades para realizar una gestión pública descentralizada.

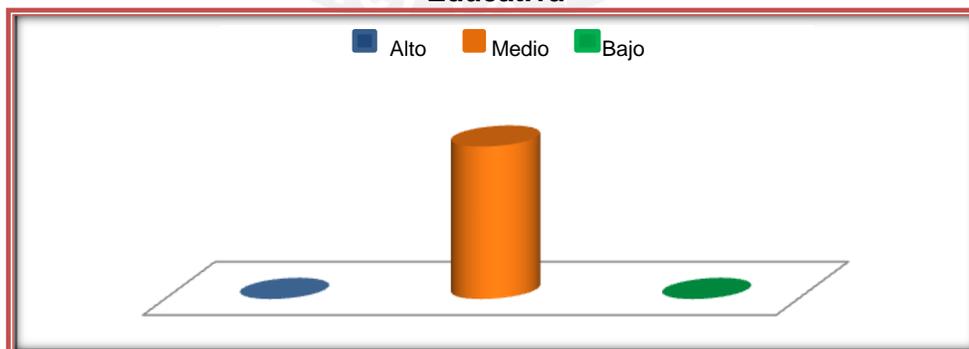
4.3.1 Capacidad de liderazgo y perspectivas estratégicas

Lamentablemente el marco legal constituye una debilidad en el sector educación, ya que la ley de Municipalización Educativa no es clara en la definición de competencias entre la administración de la UGEL y el gobierno municipal. Esto hace que el liderazgo de los gerentes municipales sea débil por falta de conocimiento y manejo de información.

El gráfico 4.4 refleja el desconocimiento de los trabajadores y gerentes municipales sobre aquellas funciones que fueron transferidas a los gobiernos locales para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, a pesar de que el Ministerio de Educación brindó capacitaciones a los gerentes municipales sobre las funciones que deben cumplir el CEM, la Secretaría General, la UGEL y el municipio. Este desconocimiento hace que los gerentes y trabajadores no se preocupen en fortalecer sus capacidades de coordinación y gestión, lo cual hace de la implementación un proceso poco viable. Es necesario capacitar nuevamente a los gerentes municipales y trabajadores municipales para que se informen y luego se involucren en todos los procesos implementados.

GRÁFICO Nº 4.6

Nivel de conocimiento de los funcionarios sobre las funciones transferidas por el Minedu para la implementación del Programa de Municipalización Educativa

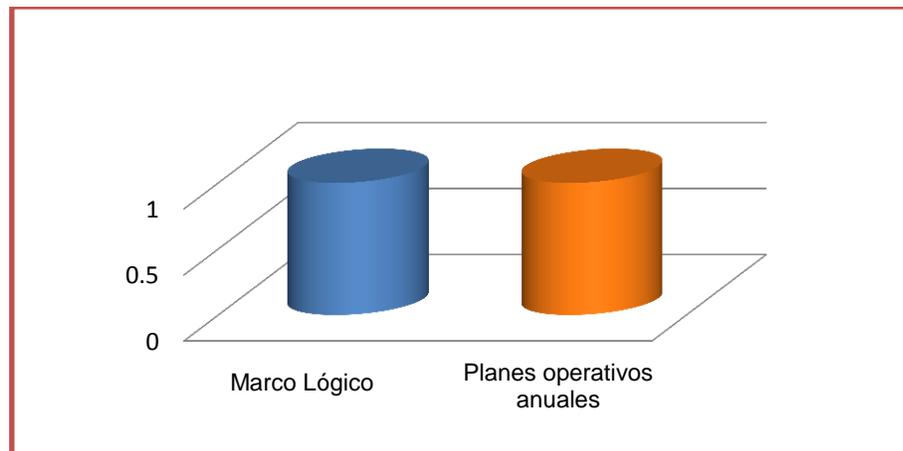


FUENTE: Elaboración propia (Entrevistas a funcionarios)

Otra de las habilidades de un líder es el conocimiento y manejo de herramientas de gestión para el proceso de planificación estratégica. En este caso vemos que el

marco lógico y los planes operativos anuales son las herramientas de gestión utilizadas por los gerentes en el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

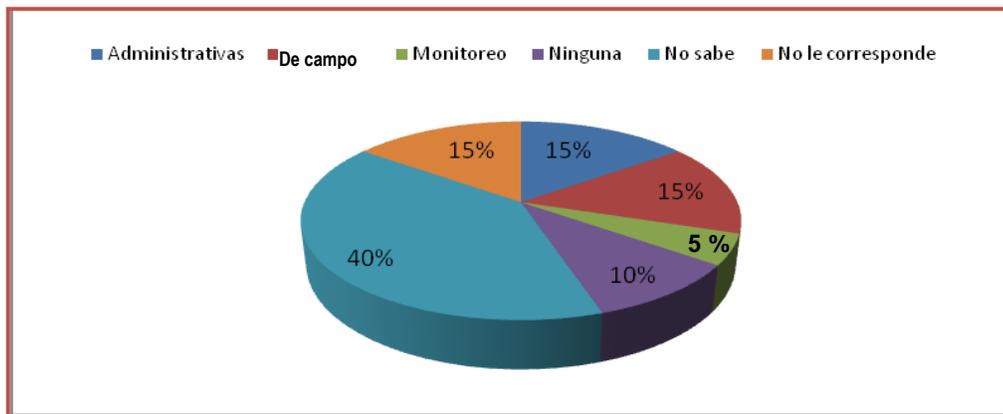
GRÁFICO Nº 4.7
Tipo de herramientas de planificación estratégica aplicadas por los gerentes municipales y personal encargado del Programa de Municipalización Educativa



FUENTE: Elaboración propia

En el gráfico 4.8 vemos reflejado que entre las capacidades que debe promover el líder es la organización y la confianza, las que hacen posible que los procesos sean transparentes y participativos. En el gráfico, el 40 % de los trabajadores encuestados de otras gerencias manifiestan desconocer qué tipo de tareas delega el gerente municipal a sus trabajadores, lo cual hace suponer, a través de los datos recogidos, que las coordinaciones entre las gerencias son escasas.

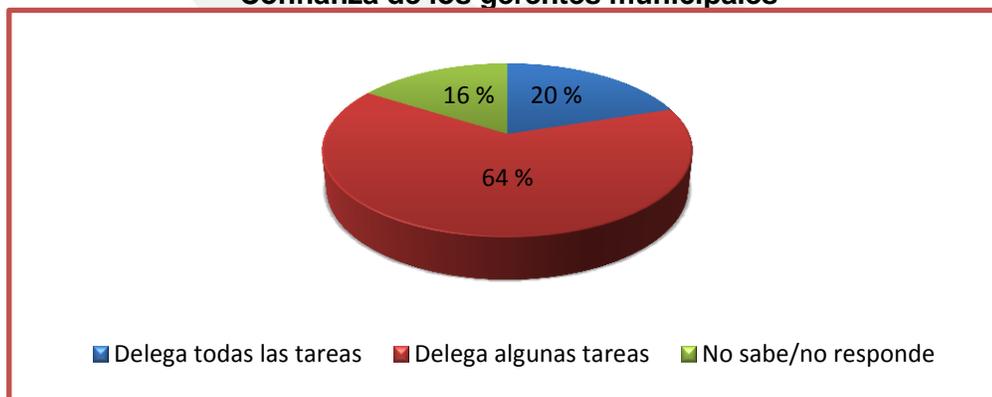
GRÁFICO Nº 4.8
Tipo de tareas que delega el gerente municipal a los trabajadores de su área



FUENTE: Elaboración propia

La confianza es un valor que debemos fortalecer en cada líder y promoverla en nuestro entorno laboral, por ello se establecieron dos indicadores para medir el nivel de confianza que tienen los gerentes municipales hacia sus trabajadores en razón de la capacidad de delegar tareas. Frente a ello se obtuvo como resultado que el 64 % de los gerentes demuestra su confianza a través de la delegación de algunas tareas muy puntuales y solo el 20 % delega todas las tareas a sus trabajadores, dos extremos que no son buenos para liderar una gerencia.

GRÁFICO Nº 4.9
Confianza de los gerentes municipales



FUENTE: Elaboración propia

Una de las funciones de la gerencia social es propiciar la participación de los colaboradores en las decisiones (Toma de decisiones compartidas). En el gráfico 4.10, vemos que entre los gerentes municipales, para promover la participación del

personal a su cargo, el 5 % delega funciones, el 10 % promueve las capacitaciones y el 20 % no utiliza ninguna estrategia. Llama la atención que el 65 % desconozca qué estrategias utilizan los gerentes municipales para promover la participación de sus trabajadores dentro y fuera de la Municipalidad, a pesar de que una de las capacidades del líder es promover la participación, la motivación y empoderamiento de su personal.

GRÁFICO N° 4.10
Tipo de estrategias utilizadas por los gerentes municipales para promover la participación del personal a su cargo



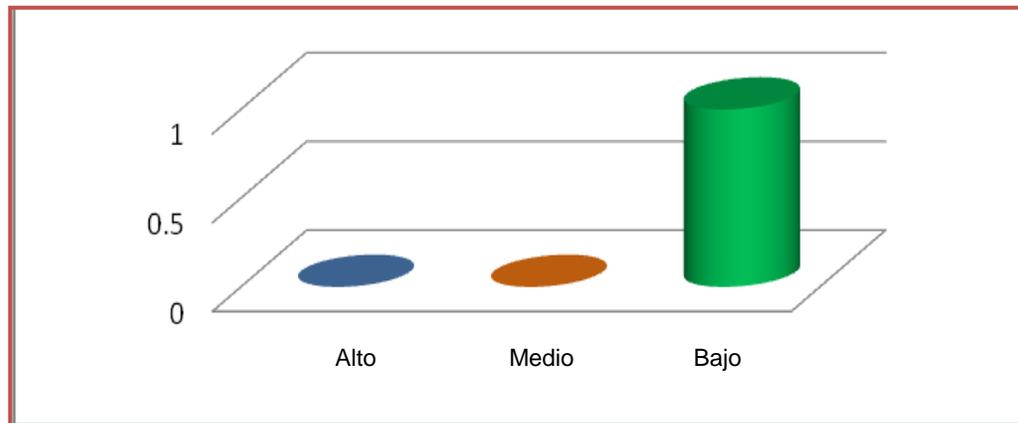
FUENTE: Elaboración propia

4.3.2 Capacidad de la promoción de los beneficios e identificación de las oportunidades y restricciones del programa

Si los gerentes municipales desconocen la implementación de los programas educativos que se viene dando desde la municipalidad, no asumirán ni encargarán ni tomarán importancia de los asuntos referidos al Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Es evidente que este Programa tendrá pocas posibilidades de éxito, si no se tiene la capacidad de gestionar y coordinar asuntos referidos al programa.

Como vemos en el gráfico 4.11, el nivel de prioridad que los gerentes brindan a los asuntos referidos al Programa de Municipalización de Gestión Educativa es bajo, haciendo que el programa no sea tomado en cuenta por las demás gerencias y áreas, en los aspectos administrativos ni políticos dentro de la misma municipalidad.

GRÁFICO N° 4.11
Nivel de prioridad que el Gerente Municipal brinda a los asuntos del Programa de Municipalización Educativa

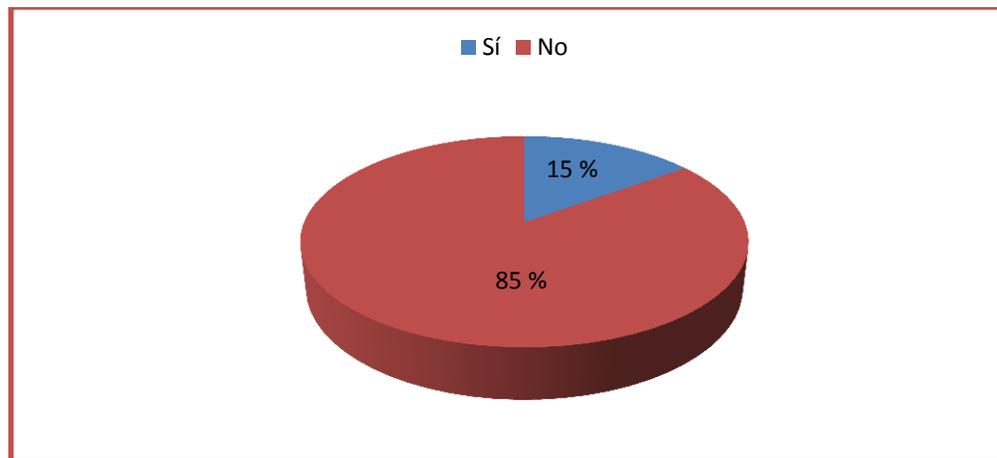


FUENTE: Elaboración propia

Es necesaria la comunicación fluida y la realización de coordinaciones permanentes entre las áreas dentro de una institución, ya sean estas públicas o privadas, con mucha más razón si los trámites suelen ser burocráticos, lo cual resulta más frecuente en las instituciones públicas, como las municipalidades.

El gráfico 4.12, muestra que el 85 % de los gerentes municipales no coordinan con las demás gerencias dentro de la misma Municipalidad, lo cual resulta preocupante ya que muchos logros solo se realizan de manera articulada. Es necesario fortalecer este aspecto de trabajo concertado para poder mejorar los procesos de atención a las solicitudes y requerimientos dentro de la misma Municipalidad, y principalmente para poder atender las necesidades de la población.

GRÁFICO N° 4.12
Coordinaciones realizadas por los gerentes municipales



FUENTE: Elaboración propia

Como vemos en el gráfico N° 4.12, el 85 % de funcionarios de la Municipalidad de Ventanilla no coordinan sus actividades con las demás gerencias, realizando duplicidad de funciones y actividades aisladas, y sin mayor envergadura en muchos de los casos.

4.3.3 CAPACIDAD DE DESARROLLAR UNA GERENCIA ADAPTATIVA

La capacidad, según definición de la Real Academia Española (2012), «es la aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo».

Los gobiernos locales o municipalidades debe fortalecer mucho las capacidades de gestión estatal, asumiendo un rol protagónico y fundamental en el manejo de la política social y en el desarrollo local.

El primer paso para desarrollar una buena gerencia adaptativa es el conocimiento por parte de los involucrados; si ellos no se informan no se involucrarán en algún proceso, anulando la oportunidad de fortalecer sus capacidades de gestión.

Los resultados de las encuestas nos arrojan información respecto a que los trabajadores y gerentes municipales en un nivel medio desconocen las funciones

que debe cumplir el municipio para implementar el Programa de Municipalización Educativa, motivo por el cual su prioridad de atender asuntos referidos al programa son muy bajas.

Esta capacidad requiere de gerentes que «bajen» al terreno, puesto que la frecuente situación de la gerencia, señalada por Henry Mintzberg (1996), es que «muchos gerentes no saben qué pasa en la realidad donde está la línea y los clientes», enfrentándose sin alternativas con las necesidades de adaptabilidad gerencial propias de los programas sociales, haciendo que los clientes, en este caso, los actores educativos involucrados, sientan que sus necesidades no son escuchadas y mucho menos tomadas en cuenta.

La Municipalidad de Ventanilla aún mantiene dificultades para atender las necesidades educativas de manera eficiente y eficaz por parte de los gerentes municipales, quienes además de desconocer los procesos que se vienen implementado dentro del Programa de Municipalización de Gestión Educativa, no hacen nada para mejorar este proceso, incrementando más la brecha ya existente.

4.4 CULTURA ORGANIZACIONAL CON LA QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Cultura organizacional o cultura corporativa, como la analizamos en el capítulo II (Marco Teórico), vienen a ser las creencias y valores que hace que los trabajadores sientan una pertenencia y lealtad hacia su institución. Es necesario contar con esta información para determinar si la Municipalidad de Ventanilla cuenta con una cultura organizacional que responda a los procesos de gestión que permita una buena implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, para lo cual tenemos:

4.4.1 Valores

Analizaremos a continuación los valores reconocidos en la Municipalidad, costumbres y los estilos de comportamiento frente a los problemas, desacuerdos o

conflictos que se dan dentro de la Municipalidad. Los trabajadores encuestados manifiestan, según el gráfico, practicar los siguientes valores:

GRÁFICO N° 4.13
Identificación de valores practicados dentro de la Municipalidad



FUENTE: Elaboración propia

El 45 % de los trabajadores encuestados manifiestan que en la Municipalidad de Ventanilla se practica el valor de la responsabilidad, teniendo un 33 % que practica el valor del servicio, valores que fortalecen la cultura organizacional que tiene la Municipalidad.

a. Responsabilidad ante lo encomendado:

- Los trabajadores manifiestan cumplir sus responsabilidades en el tiempo programado.
- Los trabajadores manifiestan estar preparados para asumir retos
- La Municipalidad de Ventanilla conformó comisiones aprobadas en Sesión Ordinaria de Consejo el 25-03-2010, para llevar a cabo los diferentes procesos de la Municipalidad, delimitando así las responsabilidades para cada uno de los gerentes y sub gerentes municipales, siendo estas las siguientes:
 - Comisión de administración municipal
 - Comisión de servicios sociales
 - Comisión de desarrollo urbano
 - Comisión de participación vecinal

- Comisión de rentas
- Comisión de asuntos legales
- Comisión de seguridad ciudadana
- Comisión de desarrollo económico local
- Comisión de asentamientos humanos
- Comisión de cooperación técnica y relaciones exteriores
- Subcomisión de fiscalización y control
- Comisión de gestión ambiental y servicios comunales

b. Reconocimiento al personal

El 50 % de los trabajadores encuestados mencionan no haber recibido ninguna capacitación como estímulo y/o motivación en el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el distrito de Ventanilla, ni algún otro incentivo; sin embargo, el 30 % menciona haber recibido algún tipo de capacitaciones.

La municipalidad de Ventanilla no cuenta con una política de estímulo laboral para sus colaboradores, ni se evidencia una cultura de incentivos de manera permanente hacia sus trabajadores. Es importante poder implementar estos incentivos que motiven a los trabajadores, a fin de mejorar los procesos administrativos y de gestión dentro del gobierno local.

GRÁFICO N° 4.14

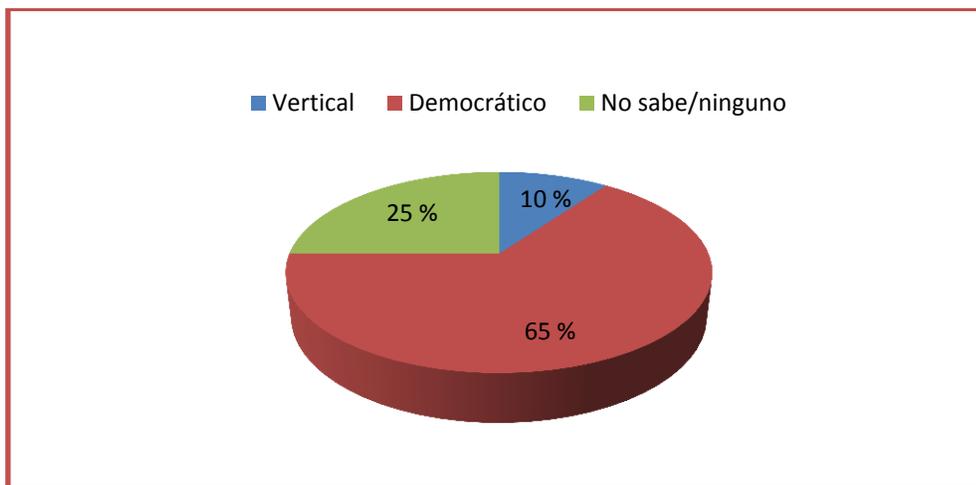
Tipos de incentivos brindados por la Municipalidad para motivar al personal encargado del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en los últimos dos años



FUENTE: Elaboración Propia

El 65 % de los trabajadores encuestados manifiestan que el liderazgo que ejercen los gerentes municipales es democrático, factor importante que se debe fortalecer para mejorar la implementación de cualquier programa y/o proyecto en las instituciones públicas o privadas.

GRÁFICO N° 4.15
Percepción que tiene el personal encargado del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa sobre el tipo de liderazgo ejercido por los gerentes municipales

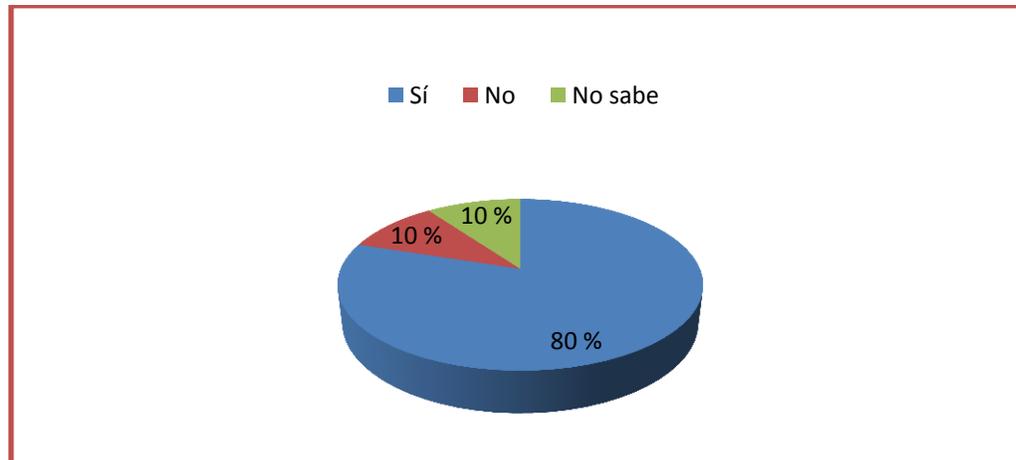


FUENTE: Elaboración propia

4.4.2 Normas

Las normas institucionales son los estilos de trabajo dentro de la Municipalidad; las normas están dadas, solo nos queda saber cómo los trabajadores vienen asumiéndolas y actuando frente a ellas, puesto que construir una identidad institucional es la base para que los trabajadores se empoderen de sus responsabilidades.

GRÁFICO N° 4.16
Grado de identificación del personal encargado del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa con la visión de la Municipalidad

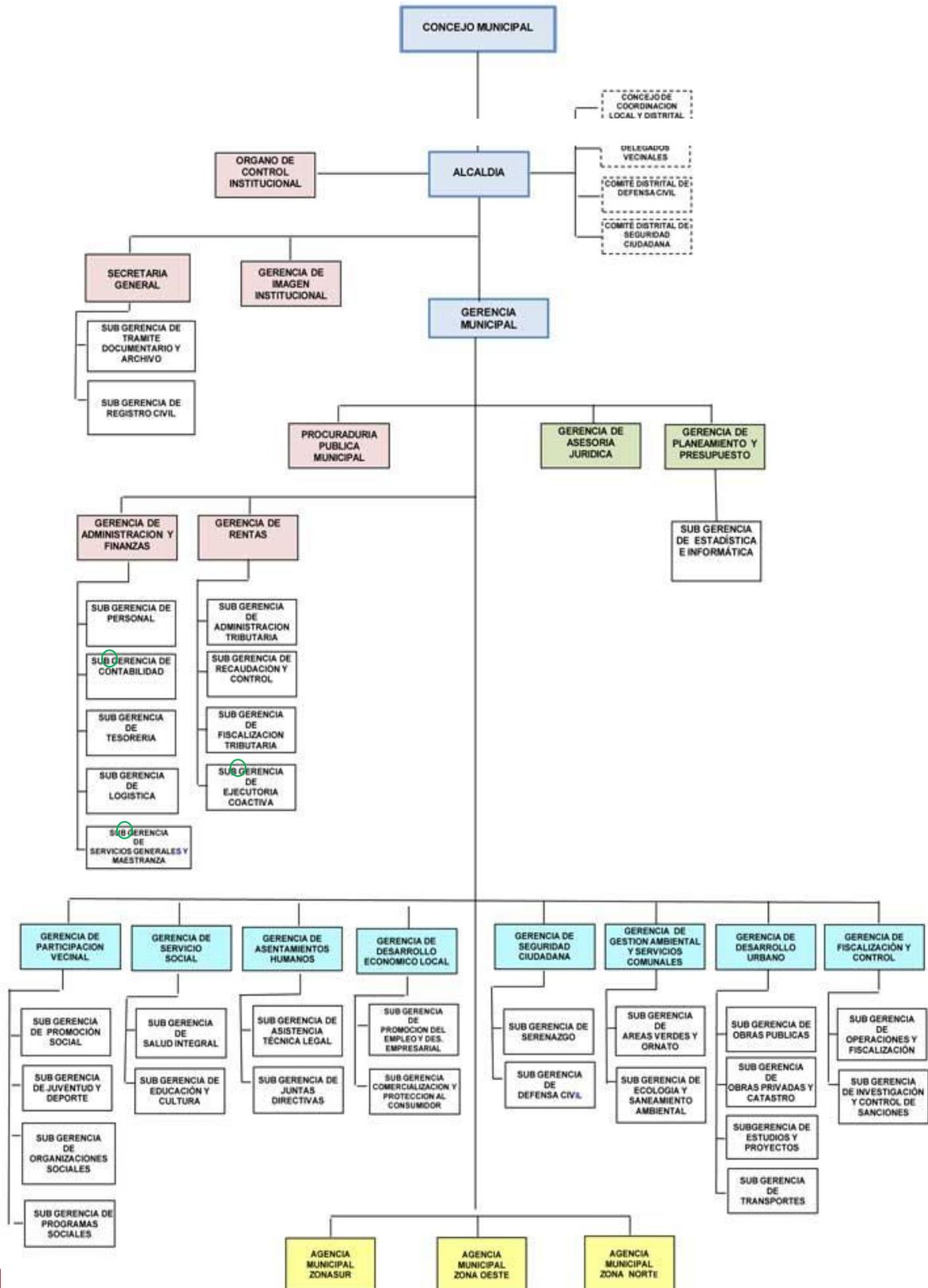


FUENTE: Elaboración propia

El 80 % de los trabajadores encuestados de la Municipalidad de Ventanilla se sienten identificados con la visión que rige los principios y valores institucionales de su municipio. Es importante mencionar que los trabajadores conocen el organigrama de la institución, lo que facilita los procesos de toma de decisión y trabajo en equipo entre las diferentes gerencias. Este dato es muy importante si queremos que estos actores sociales (*stakeholders*) se involucren en los procesos de mejora.

GRÁFICO Nº 4.17

ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA 2010



4.5 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CON LOS QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA

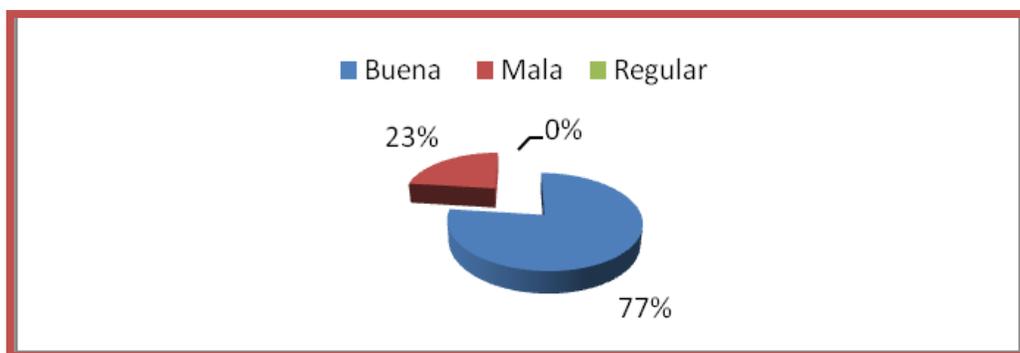
El tema de participación en la Municipalidad de Ventanilla no es tema nuevo, puesto que el distrito se ha caracterizado por promover la participación de los pobladores, especialmente de los jóvenes. En estos últimos cinco años, gracias a la presencia de organizamos no gubernamentales, este proceso ha tomado fuerza promoviendo la creación de mesas de trabajo a nivel local, donde vienen participando instituciones públicas, privadas, líderes comunitarios y vecinos del distrito, participando no solo con voz sino con su voto.

Dentro de las mesas de trabajo está la que promovió la elaboración del Proyecto Educativo Local conformada por las ONG de la zona de Ventanilla, APAFA, CONEI, directores de las instituciones educativas, representantes de los municipios escolares y representantes del gobierno local, quienes a través de la identificación de la problemática educativa plantearon la implementación del Proyecto Educativo Local, proyecto que se viene implementando en catorce instituciones educativas, a través del programa Escuelas Felices, promovida por UNICEF con el objetivo de involucrar a todas las instituciones educativas.

Este resultado guarda poca coherencia con la información que muestran los siguientes cuadros.

GRÁFICO N° 4.18

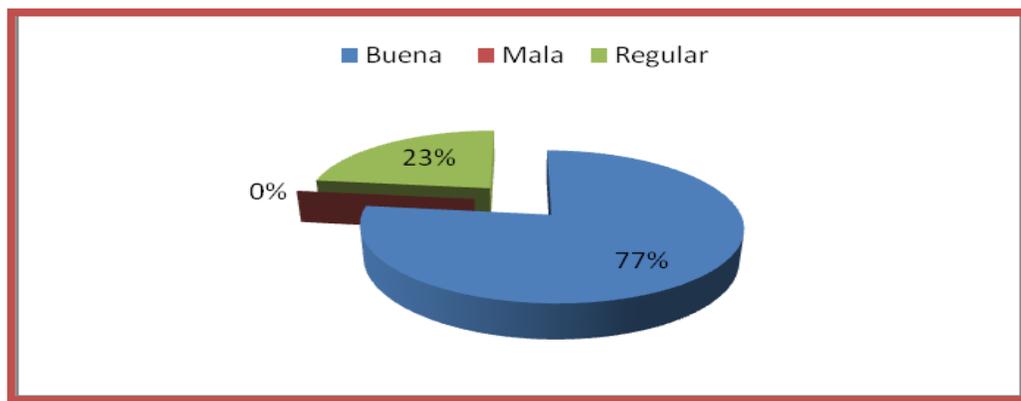
Nivel de convocatoria de las mesas de trabajo para la participación activa de los actores educativos en los años 2008-2009



FUENTE: Elaboración propia

El municipio manifiesta contar con un buen nivel de convocatoria para llevar a cabo las mesas de trabajo con instituciones públicas y privadas; sin embargo, esta convocatoria viene perdiendo impacto una vez concluida la elaboración del Proyecto Educativo Local.

GRÁFICO N° 4.19
Nivel de coordinación de las organizaciones integrantes de la mesa de trabajo promovidas por la municipalidad



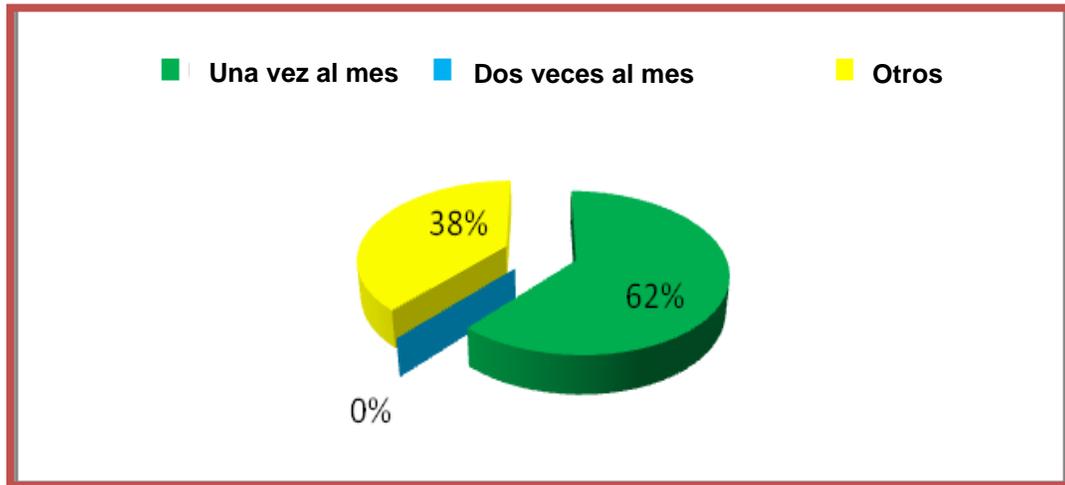
FUENTE: Elaboración propia

La responsable de la Secretaría Técnica, Carolina Neyra, concedora de la dinámica y los problemas referidos a la municipalización de la gestión educativa menciona: «Aparentemente hay buena disposición de parte de las organizaciones de la Mesa de Trabajo, pero lamentablemente no hay el suficiente nivel de planeamiento u organización para que se tome la iniciativa desde la Municipalidad y se da la convocatoria con regularidad y la frecuencia debida». (Ibídem)

Otros mecanismos de participación con los que cuenta la Municipalidad de Ventanilla, para involucrar a los actores educativos en la implementación del Programa de Municipalización Educativa, son el PEL y Escuelas Felices. Para esto la Secretaría Técnica debe realizar las coordinaciones respectivas con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Gobierno Regional del Callao, el MINEDU y las ONG de la localidad que integran la Mesa de Trabajo y que han asumido un compromiso con la implementación del PEL. En el siguiente cuadro se reporta lo dicho por los trabajadores de la Municipalidad respecto a la frecuencia de reuniones con los actores educativos. La mayoría afirma que por lo menos una vez

al mes se reúnen, mientras que otros afirman que dichas reuniones son irregulares, otros más dicen que no suelen reunirse, y algunos simplemente no dicen nada.

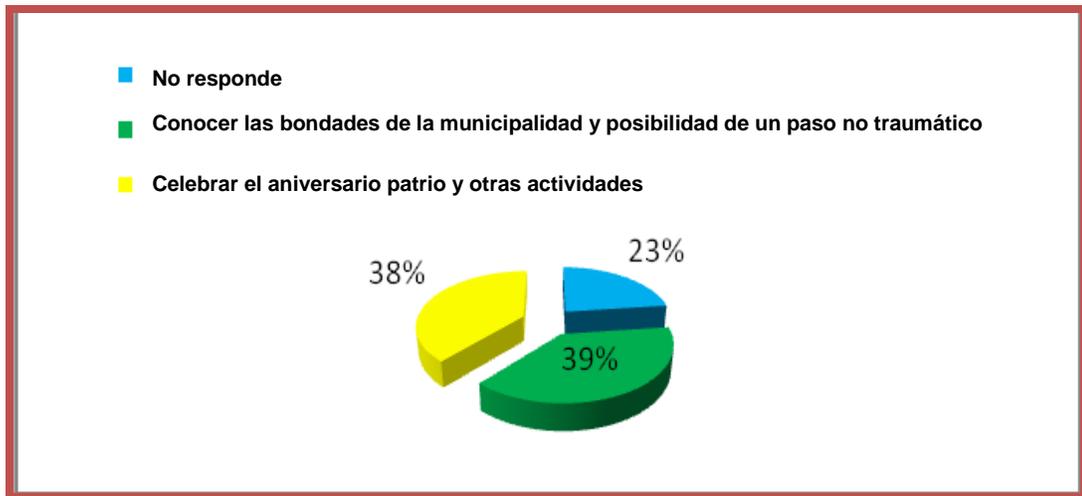
GRÁFICO N° 4.19
Frecuencia de reuniones con los actores educativos



FUENTE: Elaboración propia

Es preocupante que el 38 % de los actores educativos encuestados manifiesten que el objetivo que busca las reuniones son celebrar el aniversario patrio y otras actividades y el 38 % menciona que el objetivo de las reuniones es conocer las bondades de la municipalidad, pero no encontramos alguna respuesta que manifieste que las razones de sus reuniones es involucrarlas en el proceso de la implementación del programa de Municipalización de la Educación.

GRÁFICO N° 4.20
Objetivos que se busca alcanzar a través de las reuniones realizadas con los actores educativos



FUENTE: Elaboración propia

De acuerdo a lo observado en la normativa legal de la Municipalización de la Gestión Educativa, los gobiernos locales deben desarrollar un proceso de comunicación constante, con reuniones periódicas que les permitan alcanzar eficacia y eficiencia en el desempeño de las funciones que a cada uno le corresponde. Sin embargo, en el periodo actual el gobierno no viene realizando dichas funciones, llevándose a cabo apenas cinco reuniones con las APAFA y con la UGEL Ventanilla.

Es importante destacar el interés que tiene la Municipalidad de Ventanilla en querer implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa de manera pertinente. A pesar de las dificultades que ha enfrentado, como la falta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos y presupuestales, no se ha negado del todo a ser parte del Plan Piloto del Programa de Municipalización Educativa.

La idea de ser uno de los pilotos en la municipalización de la gestión educativa puede ser posible, por ello ha invertido en capacitar a sus trabajadores y actores educativos en la implementación del PEL (Proyecto Educativo Local), y, de manera complementaria, sensibilizar a los actores educativos para lograr su participación

activa en los diferentes procesos de implementación del PEL, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

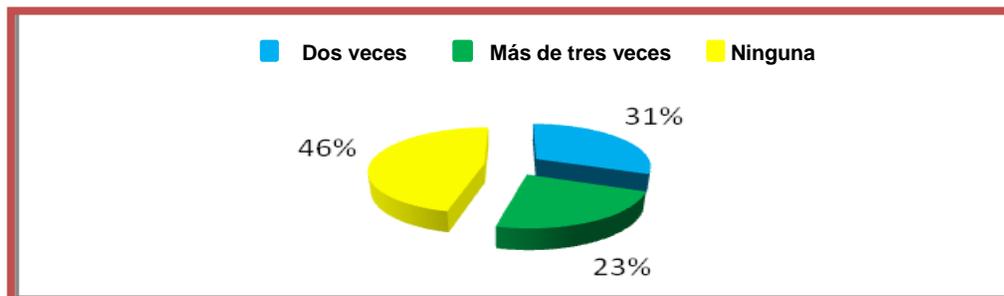
GRÁFICO N° 4.21
Número de capacitaciones realizadas por la Municipalidad para la implementación del Programa de Municipalización Educativa



FUENTE: Elaboración propia

Lamentablemente, la Municipalidad de Ventanilla no ha encontrado mucha acogida por parte de las APAFA. Algunos dirigentes del profesorado también tiene ciertas reticencias a la municipalización de la educación; por ello algunos no han asistido a las actividades de capacitación debido a que tienen aún ciertos prejuicios sobre lo que puede hacer el gobierno local frente a la administración de los servicios educativos. Así lo manifestaron Carolina Neyra y Olga Córdova (actual responsable del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa) en la reunión realiza en la Oficina de la Gerencia de Educación con las investigadoras Kelma Canazas y Karín Márquez.

GRÁFICO N° 4.22
Nivel de asistencia de las APAFA a las capacitaciones brindadas por el municipio en el marco de la municipalización educativa



FUENTE: Elaboración propia

Así también, sucede lo mismo con los maestros, quienes vierten expresiones como «si no pueden con el orden y la limpieza del distrito menos van a poder con la gestión de la educación».

Por esta y otras razones, la Municipalidad de Ventanilla depende de la UGEL Ventanilla para el desarrollo de alguna actividad dirigida a estos actores, ya que si la convocatoria viene de su parte es más probable que tenga mayor acogida.



CAPÍTULO V CONCLUSIONES

5.1 VISIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN DEL PROGRAMA DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA

El presente trabajo de investigación fue realizado en el año 2010, en el marco de la implementación del programa de Municipalización de la Gestión Educativa promovida por el Gobierno del doctor Alan García Pérez; sin embargo, en este nuevo gobierno, el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa fue suspendido.

A continuación las siguientes conclusiones y propuesta en el marco de la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

5.2 ASPECTOS DE GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

Respecto a los aspectos de gestión hemos arribado a las siguientes conclusiones:

a. Sobre el planeamiento de estrategias de gestión

- Al concluir el presente trabajo de investigación señalamos que los instrumentos de gestión como: el Proyecto Educativo Local (PEL), el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), el Plan de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres de Ventanilla 2008-2013, y el Planeamiento estratégico de la Municipalidad distrital de Ventanilla, constituyen documentos aislados que no forman parte de un proceso sistemático ni estratégico de la gestión municipal.
- Siendo el Plan Estratégico Municipal un documento de gestión que contempla de manera formal los programas y presupuestos a largo y mediano plazo que debe ejecutar el gobierno local, vemos que este no considera el aspecto educativo en el marco de los lineamientos y objetivos estratégicos diseñados.

- La falta de continuidad de la gestión educativa relacionada a la implementación del Programa de Municipalización, lo convierte en un programa a implementarse solo en un tiempo y lugar determinado, desarticulado de una estrategia nacional; por ello se percibe como un programa de corto plazo, aislado e insostenible.
- La Municipalidad Distrital de Ventanilla cuenta con las herramientas de gestión municipal como: el censo participativo, que ha permitido identificar los problemas más relevantes de la educación en el distrito relacionados a cobertura; infraestructura; rendimiento escolar; funcionamiento de las redes educativas entre otros, permitiendo recoger de manera participativa las necesidades básicas del área educativa del distrito y ayudó a focalizar los objetivos planteados en el PEL.

5.3 SOBRE EL PLANEAMIENTO DE SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

- Según la información obtenida de la secretaria ejecutiva del proyecto, frente a la tarea del gobierno local de velar por los resultados al 2021, no se ha logrado hasta la actualidad (mayo de 2011) construir indicadores que permitan hacer un seguimiento y monitoreo sobre los avances del Proyecto Educativo Local (PEL). Ha logrado solo evaluar a la fecha los avances del área de salud y nutrición en las denominadas «Escuelas Felices» que constituyen un aporte de la cooperación internacional (UNICEF) en aras de lograr una mejora educativa del distrito.
- Si bien es cierto que los instrumentos de gestión establecen implementar un amplio y detallado sistema de monitoreo y evaluación sobre la base de los objetivos estratégicos diseñados en el Proyecto Educativo local (PEL), en la realidad el gobierno local no ha logrado articular estos documentos, encontrando nuevamente una herramienta de gestión aislada del sistema de evaluación de la gestión de gobierno local respecto a la educación en el

Distrito de Ventanilla, y que no ha logrado medir los logros y avances obtenidos a mediano y, mucho menos, a largo plazo.

5.4 SOBRE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

- La estructura orgánica de la Municipalidad distrital de Ventanilla es vertical, burocratizada y tradicional, que cumple las funciones típicas de un gobierno local que no ha asumido la capacidad para liderar el sistema educativo del distrito, no respondiendo a los enfoques determinados en las herramientas de gestión. Dicha estructura no cuenta con órganos que articulen los lineamientos estratégicos que desarrollan estos documentos. Este proceso hace que la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa no tenga la viabilidad presupuestal ni administrativa para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y eficaz.
- El Proyecto Educativo Local contempla una organización especial acorde con las exigencias del Ministerio de Educación para la transferencia de competencias y recursos a la Municipalidad; sin embargo, la Municipalidad de Ventanilla ha prescindido del Consejo Educativo Municipal (CEM), órgano importante para llevar adelante el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, quedando solamente en funciones la secretaría técnica que se encarga de las coordinaciones inter e intrainstitucionales.

Este proceso no conlleva a darle formalidad ni mucho menos fortalecer la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa dentro de la misma Municipalidad, el que debería articular sus funciones con la subgerencia de educación y cultura para darle sostenibilidad.

5.5 SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS PARA LA MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO LOCAL

- Los recursos económicos insuficientes para el mejoramiento de la calidad educativa, constituyeron la razón principal por la que en el Distrito de

Ventanilla no se inició un programa piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en el año 2007.

- Si bien es cierto que la Hoja de Ruta establecida por el Ministerio de Educación determina que se transferirán recursos presupuestales para el pago de planillas, bienes y servicios, inversiones en infraestructura y otros gastos de capital, supeditados al cumplimiento de la constitución del Consejo Educativo Municipal, secretaría técnica, infraestructura informática adecuada y personal calificado en el manejo de los sistemas informáticos oficiales por parte de la Municipalidad, lo cierto es que la fuente de información municipal considera que los recursos económicos no alcanzarán para cubrir las demandas de una educación de calidad.

5.6 SOBRE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO EDUCATIVO LOCAL

- Los recursos humanos destinados a la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa a través del Proyecto Educativo Local son insuficientes para la atención de los requerimientos que demanda el mejoramiento de la calidad educativa, Solo se encuentra funcionando la secretaria ejecutiva del proyecto con un número limitado de personas que trabajan para UNICEF, demostrando débiles canales de participación y articulación con la estructura interna municipal, escasa coordinación intra e interinstitucional y más aún, débil participación de los distintos actores educativos quienes desconfían del programa y no ven con seriedad la implementación del Programa de la Municipalización de la Gestión Educativa a través del PEL. Se reconoce más a la cooperación internacional (UNICEF) por el trabajo que se viene realizando y no a la Municipalidad.
- La Municipalidad no cuenta con profesionales que laboren permanentemente para llevar a cabo el seguimiento, monitoreo y evaluación del PEL, no

contando con un equipo multidisciplinario que responda a las demandas educativas requeridas.

5.7 CAPACIDADES DE LOS GERENTES DE LA MUNICIPALIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA

Los gerentes municipales de Ventanilla no han fortalecido sus capacidades administrativas, técnicas, legales y políticas que permitan asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios educativos. A nivel institucional no se ha realizado un trabajo de preparación de equipos que permita una evolución de la organización municipal para una capacidad institucional, administrativa y de gestión pública acorde con la estrategia del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa. Esto sucedió a pesar de que el Ministerio de Educación realizó talleres de capacitación a los gerentes municipales en la primera etapa de implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Es importante señalar sin embargo, que dichos funcionarios han tenido dificultades en el proceso de capacitación por los constantes cambios en las directivas impartidas por el Ministerio de Educación, no teniendo clara la definición de competencias entre la administración de la UGEL y el gobierno local, generando superposición de funciones y desarticulación de la visión de los gerentes municipales respecto a los objetivos del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

5.8 CULTURA ORGANIZACIONAL Y SU RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA

El análisis interno de la cultura organizacional de la Municipalidad distrital de Ventanilla nos permite apreciar problemas en la organización que afectan aspectos claves para la implementación del Programa de la Municipalización de la Gestión Educativa, como la ausencia de identificación los trabajadores con los objetivos planteados y la falta de compromiso institucional por parte de las diferentes

gerencias. Esto hace que el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, no se asuma con responsabilidad.

Por ejemplo, vemos que al iniciar el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa el personal capacitado fue cambiado de área, no pudiendo aplicar los conocimientos adquiridos en la implementación del programa y, mucho menos, integrar desde su nuevo puesto los conocimientos para articular funciones dentro de la misma Municipalidad, por lo que la secretaría ejecutiva debió trabajar de manera independiente.

5.9 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES

Se evidencia una desarticulación entre los objetivos estratégicos del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa y la organización municipal, no existiendo un sistema integrado de los procesos de orden administrativo, técnico y político que permitan visualizar la sostenibilidad de la propuesta.

La implementación del programa se viene realizando a partir de un plan piloto que no compromete los esfuerzos de los actores municipales ni el liderazgo del alcalde del distrito, a pesar de que la elaboración de las herramientas de gestión que determinan los lineamientos y estrategias del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa han sido elaborados con una amplia participación ciudadana.

Sin embargo, la dinámica participativa no ha continuado; el Municipio de Ventanilla no sostiene una estrategia comunicacional sobre el avance e implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa dirigida a los actores educativos, requerimiento establecido dentro de este programa desde el Ministerio de Educación.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEJORA Y RECOMENDACIONES

6.1 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para alcanzar los objetivos propuestos por la Municipalidad distrital de Ventanilla que permitan acceder al Programa de Municipalización de la Gestión Educativa en forma exitosa es necesario articular los objetivos y lineamientos estratégicos diseñados en el Proyecto Educativo Local (PEL) con el Plan de Desarrollo Concertado de Ventanilla y otros documentos de gestión y normativas, como el Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), acompañado todo esto de ordenanzas municipales, transferencias económicas y partidas financieras suficientes que orienten la visión institucional a los nuevos retos del gobierno local en un plazo no menor a diez años (2021).

Esta visión debe contener criterios de calidad para la generación de bienestar a partir de una atención integral de la población objetivo con énfasis en los servicios sociales de educación, salud, medio ambiente y seguridad de la población de Ventanilla.

La misión debe ser redefinida incorporando criterios de sostenibilidad financiera, mejoramiento continuo de la gestión, fortalecimiento del capital humano e integración de los servicios, calidad, gestión y valor social, para ello planteamos:

6.1.1 Factores claves del proceso de fortalecimiento institucional orientados a la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa

La propuesta ha sido elaborada teniendo como referencia el modelo de excelencia Malcolm Baldrige (2000):

a) Fase de planeamiento:

- 1) Rediseño del planeamiento estratégico de la organización con participación del personal municipal para lograr la identificación y compromiso en el proceso de implementación.
- 2) Elaborar un plan general de metas y logros institucionales articulado, que integre a la organización con el nuevo reto de la educación, servicios de salud, desarrollo productivo y servicios municipales. Así también, articular la gestión con otras áreas como la gerencia de medio ambiente, la gerencia de defensa civil, que debido a cuestiones políticas muy específicas aún no se ha logrado.
- 3) Impartir conocimientos y motivar al personal respecto a los objetivos y finalidad institucional que involucre el nuevo reto de la gestión educativa municipal.
- 4) La toma de decisiones debe realizarse en el marco de un lineamiento estratégico integrado que busque incorporar el proceso de municipalización de la gestión educativa.
- 5) Establecer adecuados canales de participación interna que faciliten la eficiencia y eficacia de la gestión municipal, especialmente en el proyecto de municipalización de la educación.
- 6) Innovación de las herramientas de gestión MOF y ROF, en función a la nueva competencia municipal de gestión educativa.

b) Fase de organización

- 1) Movilización del cambio mediante un liderazgo estratégico encabezado por el alcalde distrital.
- 2) Organización orientada hacia la población de Ventanilla, en especial hacia los niños, niñas y adolescentes beneficiados con la gestión educativa.
- 3) Autonomía económica y administrativa en un órgano desconcentrado encargado de llevar adelante el proceso de municipalización de la gestión educativa, por tiempo limitado hasta alcanzar el reconocimiento de las demás gerencias. Una vez alcanzado el objetivo, se incorporara dentro de la subgerencia de Educación y Cultura, dándole sostenibilidad y permanencia a sus funciones.

- 4) Organización de la Municipalidad de Ventanilla en base a procesos. La gestión educativa es un proceso que deberá desarrollarse con el lineamiento estratégico de la organización orientado al mejoramiento continuo de los servicios educativos.
 - 5) Integración de los niveles de la Municipalidad para generar valor a los actores de la gestión educativa en los servicios que prestan.
 - 6) Contratación de recursos humanos especializados.
 - 7) Ejecutar programas de capacitación que respondan a las necesidades e intereses de la comunidad educativa.
 - 8) Implementar programas de promoción del personal en base a meritocracia.
 - 9) Promoción de alianzas estratégicas para mejorar los niveles de la gestión en el marco del Programa de Municipalización Educativa (empresa privada, sociedad civil, cooperación internacional).
- c) Fase de dirección**
- 1) Promover la formación de equipos de trabajo, especializados en alto rendimiento, que reflejen un mejor impacto en los resultados del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.
 - 2) Los equipos de alto rendimiento deberán ser formados en función a las necesidades, demandas y requerimientos de los educandos, y al mejoramiento del servicio educativo.
 - 3) Los equipos de alto rendimiento deberán estar conformados por especialistas en educación pública, administradores, comunicadores sociales, psicólogos y pedagogos, con el fin de brindar asesoría y capacitación permanente en función de las necesidades de la población.
 - 4) Es importante la participación de los actores de la gestión educativa para conocer de cerca sus intereses, demandas, problemática y expectativas acerca de la organización.
 - 5) Disminución de los índices de insatisfacción laboral, con programas permanentes de promoción y capacitación, modernización de los ambientes, espacios y mobiliario de la Municipalidad para mejorar las condiciones de trabajo.

- 6) Política de incremento de remuneraciones en base al logro de los objetivos del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa.

d) Fase de control

- 1) Definición de objetivos operativos, metas y formulación de planes de acción específicos que se traduzcan en un conjunto de indicadores de la gestión educativa.
- 2) Implementación de un sistema de control y seguimiento de los principales procesos de la organización.
- 3) Utilizar los niveles de productividad y competencia como base para la toma de decisiones sobre el recurso humano.
- 4) Establecimiento de estándares con criterios de optimización de los servicios educativos prestados y realizar monitoreo del progreso en el desarrollo de los procesos internos.
- 5) Sistematización e integración de la información en todos los niveles de la organización.
- 6) Retroalimentación para el mejoramiento continuo.

6.2 ÓRGANO DESCONCENTRADO MUNICIPAL ENCARGADO DEL PROGRAMA DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

La Municipalidad de Ventanilla tiene como debilidad actual el no contar con una oficina que se encargue de llevar a cabo el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, motivo por el cual el programa es muy sensible a desaparecer, ya sea por el cambio de gobierno, por la falta de presupuesto o simplemente por no articularse a ninguna gerencia dentro de la Municipalidad, motivo por el cual se propone:

- a) El Programa de Municipalización de la Gestión Educativa será ejecutado a partir de un órgano desconcentrado municipal que cuente con autonomía administrativa y económica. Este órgano tendrá un tiempo determinado de funcionamiento para alcanzar el reconocimiento y el fortalecimiento de las demás áreas de la Municipalidad y diferentes actores sociales.

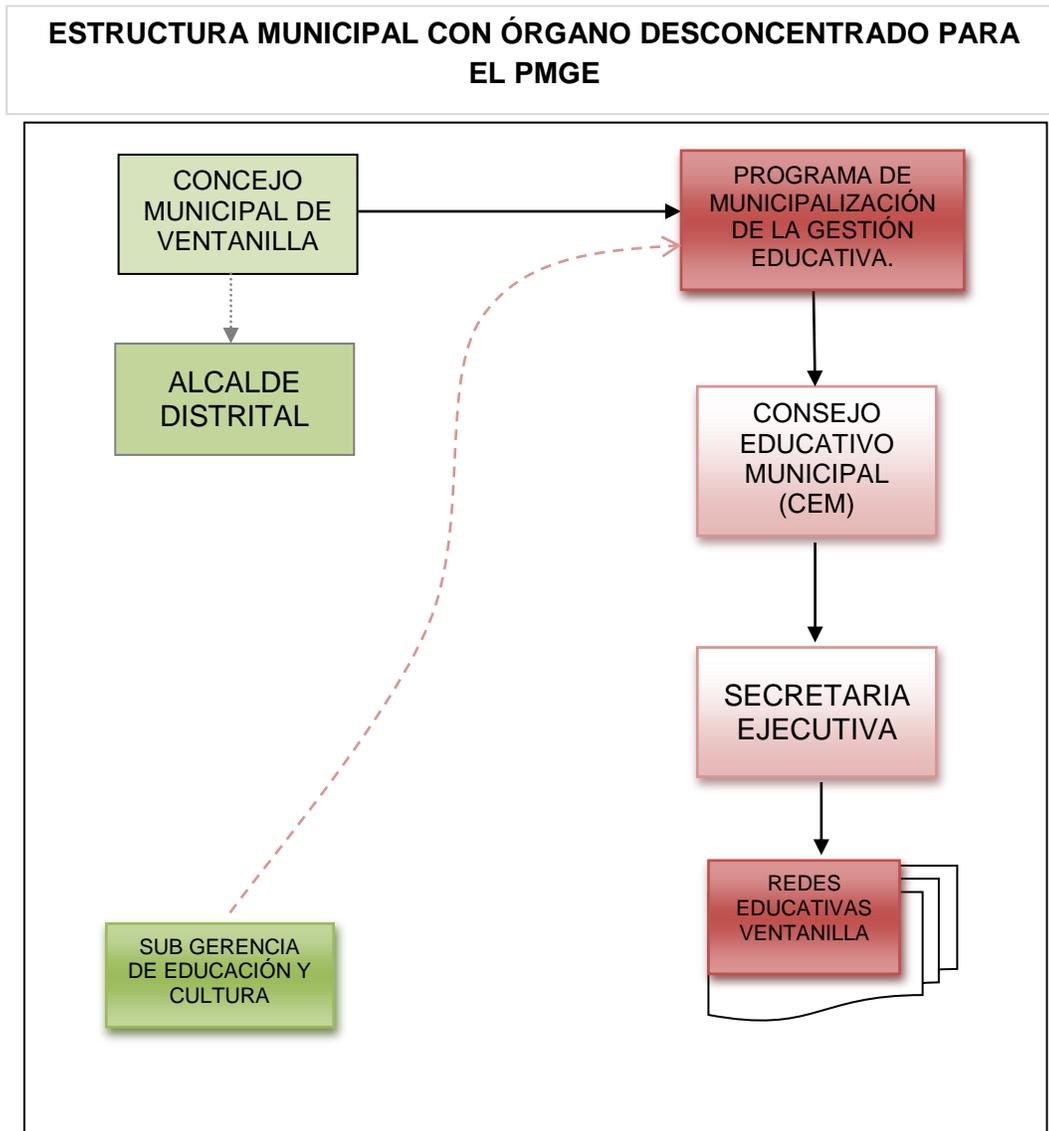
- b) Una vez alcanzado el objetivo mencionado, se articulará con la subgerencia de Educación y Cultura, la que tiene órgano formal dentro y fuera de la Municipalidad y que asumirá las funciones del órgano desconcentrado. La visión, misión, lineamientos estratégicos, objetivos y sistema de control están contenidos en el Plan Educativo Local.

1) Visión:

- a) Al año 2020, los ciudadanos del distrito de Ventanilla habrán desarrollado competencias para desempeñarse con éxito en su entorno cultural, social y laboral, contribuyendo al desarrollo local y regional, teniendo como base una comunidad educativa descentralizada y participativa, con directivos y docentes competentes y comprometidos con la calidad y equidad educativa. Para ese año, se contará con infraestructura, recursos y tecnología adecuada para la formación integral de las personas desde la primera infancia, promoviendo estilos de vida saludables, desarrollo de valores, conciencia moral, cultura de paz e identidad local.
- b) Los problemas de financiamiento identificados en la investigación deberán ser gestionados por la Municipalidad distrital a través de incrementos de carácter presupuestal por parte del Poder Ejecutivo, recursos de la cooperación internacional y la creación de un fondo municipal para la educación.

- c) La estructura orgánica y funcional del órgano desconcentrado municipal estará conformado por:

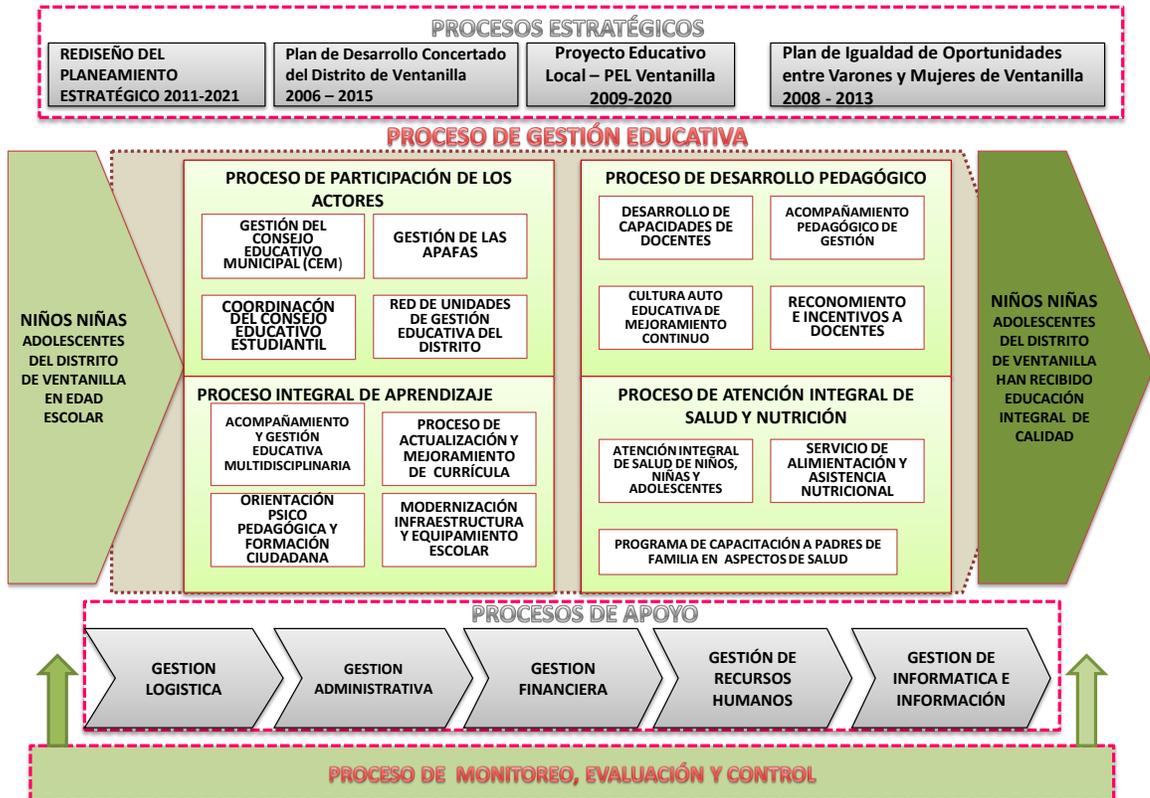
GRÁFICO N° 4.23



FUENTE: Elaboración propia

- d) La estructura orgánica municipal incorpora un órgano desconcentrado para el ejercicio de las competencias educativas del distrito desarrollando una gestión sobre la base de procesos.

GRÁFICO Nº 4.24
MAPA DE PROCESOS PROYECTO EDUCATIVO LOCAL



FUENTE: Elaboración propia

- 2) **Procesos estratégicos:** Procesos en los que se planifican los planes de trabajo a corto, mediano y largo plazo, y que comprenden las herramientas de gestión rediseñadas y/o actualizadas como:
- Planeamiento Estratégico del Distrito de Ventanilla (2011-2020)
 - Plan Educativo Local (PEL) 2009-2020
 - Plan de Desarrollo Concertado 2006-2015
 - Plan de igualdad de oportunidades (POI) 2008-2013

- 3) **Procesos de Gestión Educativa:** Procesos donde se promueven actividades de participación e interaprendizajes de los actores involucrados en la gestión educativa del distrito. En ellos se desarrollarán los siguientes subprocesos:
- Proceso de participación de los actores
 - Proceso de desarrollo pedagógico
 - Proceso integral de aprendizaje
 - Proceso de atención de salud y nutrición
- 4) **Procesos de monitoreo, evaluación y control:** Procesos en los que se desarrollan actividades de acompañamiento y monitoreo a las actividades que se vienen desarrollando en la gestión educativa, implementando el Plan de monitoreo de la gestión educativa municipal.



RELACIÓN DE CUADROS:

- | | | | |
|----|---------------|---|--------------------------------------------------------|
| 1. | CUADRO N° 3.2 | : | Instrumentos y técnicas de investigación |
| 2. | CUADRO N° 4.1 | : | Funciones aplicadas por el consejo educativo municipal |
| 3. | CUADRO N° 4.2 | : | Funciones de la secretaría técnica |

RELACIÓN DE GRÁFICOS:

- | | | | |
|-----|----------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | GRÁFICO N° 2.1 | : | Modelo del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa |
| 2. | GRÁFICO N° 2.2 | : | Etapas de la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa |
| 3. | GRÁFICO N° 2.3 | : | Modelo capacidades de gestión |
| 4. | GRÁFICO N° 2.4 | : | Niveles y componentes de la capacidad institucional |
| 5. | GRÁFICO N° 4.1 | : | Estructura de planes de gestión |
| 6. | GRÁFICO N° 4.2 | : | Modelo de gestión educativa de la Municipalidad de Ventanilla |
| 7. | GRÁFICO N° 4.3 | : | Etapas y pasos de la ruta metodológica |
| 8. | GRÁFICO N° 4.4 | : | Proceso de la etapa |
| 9. | GRÁFICO N° 4.5 | : | Perfil del personal para el Programa de Municipalización Educativa |
| 10. | GRÁFICO N° 4.6 | : | Nivel de desconocimiento de los gerentes municipales sobre las funciones transferidas por el MINEDU para implementar el programa de municipalización educativa |
| 11. | GRÁFICO N° 4.7 | : | Herramientas de planificación estratégica aplicada por los gerentes municipales |

12. GRÁFICO N° 4.8 : Tareas delegadas por los gerentes municipales
13. GRÁFICO N° 4.9 : Confianza de los gerentes municipales
14. GRÁFICO N° 4.10 : Tipo de estrategia utilizada por los gerentes municipales
15. GRÁFICO N° 4.11 : Nivel de prioridad del gerente municipal a asuntos del programa de municipalización educativa
16. GRÁFICO N° 4.12 : Coordinaciones realizadas por los gerentes municipales.
17. GRÁFICO N° 4.13 : Identificación de valores practicados dentro de la municipalidad
18. GRÁFICO N° 4.14 : Tipo de incentivo brindado por la Municipalidad
19. GRÁFICO N° 4.15 : Tipo de liderazgo ejercido por los gerentes municipales
20. GRÁFICO N° 4.16 : Identidad institucional
21. GRÁFICO N° 4.17 : Nivel de convocatoria
22. GRÁFICO N° 4.18 : Nivel de coordinación
23. GRÁFICO N° 4.19 : Frecuencia de reuniones
24. GRÁFICO N° 4.20 : Objetivos de las reuniones
25. GRÁFICO N° 4.21 : Capacitaciones realizadas por la municipalidad
26. GRÁFICO N° 4.22 : Asistencia de la APAFA a las capacitaciones
27. GRÁFICO N° 4.23 : Propuesta: estructura municipal con Órgano desconcentrado para el PMGE
28. GRÁFICO N° 4.24 : Mapa de proceso del Proyecto Educativo Local



Anexo 1

N°

I. ENTREVISTA A GERENTES MUNICIPALES

Reciba un saludo cordial.
Somos Kelma Canazas Ayerbe y Karín Márquez Cáceres, alumnas de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, estamos realizando un trabajo de investigación sobre el proceso de transferencia de la Gestión de la Municipalización Educativa, para lo cual es importante recoger su opinión como Gerente de la Municipalidad de Ventanilla, que forma parte del Programa de Municipalización Educativa a nivel Nacional.
Agradecemos de antemano su apoyo, ya que los datos que Ud. pueda brindarnos nos ayudarán a formular recomendaciones que el Gobierno Local puede incorporar al proceso de implementación de la Gestión de la Municipalización Educativa que se viene dando en el distrito.

II. DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

1. Nombre completo :				
2. Cargo:				
3. Profesión:			4. Año en que ingresó a trabajar en la Municipalidad:	
5. Años de experiencia en el cargo:			6. Edad:	
5.1.....				
7. Modalidad de trabajo:			8. Sexo:	
7.1. Cargo de confianza 7.2. Nombrado			8.1. F	8.2. M
9. Estudios realizados				
a. Diplomados		b. Post grado	c.- Maestría	d.- Doctorado
Especialidad	Grado/título	Centro de estudios	Especialización o post-grado o maestría	Año

iii. **MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA**

10. Dígame usted, ¿qué opinión tiene sobre el proceso de municipalización educativa que viene realizando el Ministerio de Educación?

.....
.....
.....

11. ¿El municipio de Ventanilla viene implementando el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa? Para su implementación, ¿se elaboró un diagnóstico sobre la situación educativa del distrito?
(Si la respuesta es No, pase a la siguiente pregunta)

11.1. Sí

11.2. No

12. ¿Cómo fue el proceso de elaboración del diagnóstico?

.....
.....
.....

13. ¿El Programa de Municipalización de la Gestión Educativa que viene implementando la Municipalidad, cuenta con un plan para dicha implementación?

13.1. Sí

13.2. No

14. ¿Podría decirnos cómo fue elaborado el plan para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....
.....
.....
.....

15. ¿Quiénes participaron en la elaboración del plan de implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....

16. ¿El Programa de Municipalización de la Gestión Educativa cuenta con un marco lógico?

16.1. Sí

16.2. No

(Llenar solo si la respuesta es NO)

¿Por qué?

.....

.....

.....

17. ¿Qué tipo de indicadores contempla el Programa de Municipalización Educativa que viene implementando la Municipalidad de Ventanilla?

.....

.....

.....

18. ¿El Programa de Municipalización de la Gestión Educativa cuenta con un sistema de evaluación de procesos?

18.1. Sí

18.2. No

19. ¿Con qué tipo de instrumentos de evaluación de procesos cuenta el Programa de Municipalización Educativa? ¿Podría dar detalles sobre su aplicación?

Tipo de instrumentos	Aplicación

20. ¿En la Municipalidad, que áreas han asumido la atención del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....
.....
.....

21. ¿Se ha contratado personal adicional para atender el Programa de Municipalización Educativa?

.....

¿Cuántos?

22. ¿Qué características tiene el perfil del personal incorporado para la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....
.....

IV. FUNCIONES REALIZADAS

23. ¿Conoce usted el Consejo Educativo Municipal?

23.1. Sí

23.2. No

24. ¿Podría mencionar quiénes conforman el Consejo Educativo Municipal?

.....
.....
.....

25. ¿Conoce usted las funciones que realiza el Consejo Educativo Municipal?

25.1. Sí

25.2. No

25.3. ¿Podría mencionarlas?

.....
.....
.....

26. ¿Podría mencionar qué tipo de funciones viene cumpliendo el Consejo Educativo Municipal?

.....
.....
.....

27. ¿Conoce usted las funciones que realiza la Secretaría General?

.....
.....
.....

28. ¿Qué tipo de funciones viene cumpliendo la Secretaría General para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....
.....
.....
.....

29. ¿Qué tipo de instrumentos viene utilizando la Municipalidad para supervisar el proceso de implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....
.....

V. COMPETENCIAS GERENCIALES

30. ¿Qué tipo de tareas y/o responsabilidades delega usted a sus trabajadores?

.....
.....
.....
.....

31. ¿Qué tipo de estrategias utiliza usted para promover la participación de su personal?

.....
.....
.....
.....

32. ¿Realiza usted acciones de planificación estratégica?

32.1. Sí

32.2. No

32.3. ¿Podría mencionar algunas acciones?

.....
.....
.....

33. ¿Qué herramientas de planificación estratégica utiliza usted para ejecutar el plan operativo de su gerencia?

.....
.....
.....

34. ¿Qué porcentaje de su tiempo brinda usted a atender los asuntos referidos a la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 34. a. 60 % a más
- 34. b. 40 % a 60 %
- 34. c. 20 % a 40 %
- 34. d. - 20 %

35. ¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para realizar el monitoreo de las actividades realizadas en la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....

36. ¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para evaluar las actividades realizadas en la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....

.....

.....

.....

.....

37. ¿Qué tipo de coordinaciones realiza usted con el personal encargado de la implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

.....

.....

VI. CONOCIMIENTOS

38. ¿Conoce usted la política de descentralización educativa que actualmente viene aplicando la Municipalidad para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 38. a. Sí
- 38. b. No
- 38. c. ¿Podría mencionarla?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

39. ¿Conoce usted los Programas Educativos que actualmente viene aplicando la Municipalidad de Ventanilla en la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

POLÍTICAS EDUCATIVAS	SÍ	NO	Si su respuesta es Sí.... ¿Cómo las aplica?
39.1. Proyecto Educativo Local			
39.2. Programa de Combos Escolares			
39.3. Programa de Orientación Vocacional			
39.4. Programa de Fortalecimiento Pedagógico en Educación Temprana hacia la autonomía de los niños y niñas			
39.5. Programa de Municipalización de la Gestión Educativa			
39.6. Otros			

40. ¿Conoce usted las funciones que fueron transferidas a las municipalidades para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 40.1. Sí
- 40.2. No

¿Podría mencionarlas?

.....

.....

.....

41. ¿Qué funciones realiza usted para implementar el Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....
.....

VII. ACTITUD

42. ¿Cuántas veces participó usted en los procesos de planificación de la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 42.1. De 0 a 2
- 42.2. De 2 a 5
- 42.3. De 5 a 10

43. ¿Cómo demuestra usted la confianza que tiene con el personal a su cargo?

.....
.....
.....
.....

44. ¿Qué tipo de coordinaciones realiza usted para implementar el Programa de Municipalización Educativa con los siguientes actores?

- 44.1. UGEL
- 44.2. CONEI
- 44.3. CEM
- 44.4. Secretaría general
- 44.5. Otros.....

VIII. COORDINACIONES

45. ¿Qué tipo de coordinaciones realizó la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

a. ¿Con qué órgano?	b. Tipo de coordinaciones	c. ¿Cuál es el objetivo?	d. ¿Con qué frecuencia se reúnen?
45.1. Gobierno Regional			
45.2. Unidad de Gestión Educativa – Ventanilla.			
45.3. CONEI			
45.4. APAFA			
45.5. Instituciones Educativas			
45.6. Municipios escolares			
45.7. Otros			

46. ¿Qué recomendaciones quisiera alcanzar al proceso de la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

47. ¿Qué apoyo piensa usted que requiere la Municipalidad para la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

Apoyo requerido
1.
2.
3.

Muchas Gracias.



Anexo 2

ENCUESTA A ACTORES EDUCATIVOS

Reciba un saludo cordial.
 La presente encuesta es parte de un trabajo de investigación sobre el proceso de transferencia de la gestión de la municipalización educativa, de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para lo cual es sumamente importante recoger su opinión como funcionario de la Municipalidad de Ventanilla.
 Agradecemos de antemano su apoyo ya que los datos que nos brindará permitirán al equipo de investigación formular una propuesta sobre la transferencia de la gestión de la municipalización educativa en el distrito.

I. DATOS GENERALES

1. Nombre completo :				
2. Institución a la que pertenece: - UGEL - CONOEI - APAFA - OTROS:.....			3. Cargo:	
4. Años de experiencia en el cargo: 4.1.....			5. Edad:	
6. Profesión:			7. Año en el que ingresó a trabajar en la institución:	
8. Modalidad de trabajo: 8.1. Cargo de confianza 8.2. Nombrado 8.3. Otro:			9. Sexo: 9.1. Femenino 9.2. Masculino	
10. Estudios realizados				
10.1. Diplomados		10.2. Posgrado	10.3. Maestría	10.4. Doctorado
Especialidad	Grado/título	Centro de estudios	Especialización o posgrado o Maestría	Año

II. MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA

11. ¿Conoce usted el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

11.1. Sí

11.2. No

¿Podría mencionar en qué consiste?

.....

.....

.....

12. ¿Conoce usted el rol que cumple la Municipalidad de Ventanilla dentro del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa que se viene implementando en el distrito?

.....

.....

.....

.....

13. ¿Conoce usted qué instituciones vienen participando en la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

13.1. Sí

13.2. No

(Si su respuesta es Sí)

¿Podría mencionarlas y colocar las funciones que cumple cada una de ellas?

Nº	Instituciones	Funciones que cumple
1		
2		
3		
4		
5		

14. ¿La Municipalidad de Ventanilla convoca a espacios de concertación con instituciones para desarrollar acciones que beneficien la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

14.1. Sí

14.2. No

15. ¿Cuántas veces al mes la Municipalidad convoca a las instituciones para reunirse en espacios de concertación que beneficien la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

- 15.1. Una vez al mes
- 15.2. De dos a cinco veces al mes
- 15.3. Otros

16. ¿Qué objetivos se busca alcanzar con las reuniones realizadas?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

III. COORDINACIONES

17. ¿Cuántas visitas, reuniones y/o convocatorias, recibió usted por la Municipalidad de Ventanilla en estos últimos dos años?

.....

18. ¿Qué objetivo tenían las visitas y/o invitaciones a reuniones realizadas por la Municipalidad?

.....

.....

.....

.....

IV. CAPACITACIONES

19. ¿La Municipalidad de Ventanilla realizó capacitaciones para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 19.1. Sí
- 19.2. No

20. ¿Qué tipo de capacitaciones realizó la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....
.....
.....
.....

21. De las capacitaciones que realizó la Municipalidad para implementar el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, ¿a cuántas asistió usted?

.....

¿Por qué?

.....
.....
.....
.....

22. ¿Qué le parecieron las capacitaciones recibidas de la Municipalidad de Ventanilla en el marco de la municipalización educativa?

.....
.....
.....
.....

V. RECOMENDACIONES

23. ¿Cree usted que la Municipalidad de Ventanilla viene cumpliendo con eficiencia la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

23.1. Sí

23.2. No

¿Por qué?

.....
.....
.....
.....
.....

24. ¿Cuáles considera que son los principales logros de la Municipalidad de Ventanilla durante el tiempo que se viene implementando el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

.....

25. ¿Cuáles considera que son los principales problemas y/o dificultades que la Municipalidad debe superar para una eficiente implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

.....

26. ¿Qué recomendaciones quisiera brindar sobre la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Muchas gracias.

ENCUESTA A TRABAJADORES MUNICIPALES

Reciba un saludo cordial.

La presente encuesta es parte de un trabajo de investigación sobre el proceso de transferencia de la gestión de la municipalización educativa, de la Maestría de Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para lo cual es sumamente importante recoger su opinión como funcionario de la Municipalidad de Ventanilla.

Agradecemos de antemano su apoyo ya que los datos que nos brindará permitirán al equipo de investigación formular una propuesta sobre la transferencia de la gestión de la municipalización educativa en el distrito.

I. DATOS GENERALES

1. Nombre completo :				
2. Municipalidad: Ventanilla		3. Cargo:		
4. Años de experiencia en el cargo:		5. Edad:		
6. Profesión:		7. Año en que ingresó a trabajar en la Municipalidad:		
8. Modalidad de trabajo o de contrato:		9. Sexo:		
8.1. Cargo de confianza 8.2. Nombrado		9.1. Femenino		9.2. Masculino
8.3. Otro.....				
10. Estudios realizados:				
10.1. Diplomados	10.2. Posgrado	10.3. Maestría	10.4. Doctorado	
Especialidad	Grado /título	Centro de estudios	Especialización o posgrado o Maestría	Año

II. IDENTIDAD INSTITUCIONAL

11. ¿Usted conoce la misión y visión de la Municipalidad de Ventanilla?

11.1. Sí

11.2. No

¿Podría mencionarlas?

Visión:

.....
.....
.....
.....

Misión:

.....
.....
.....
.....

12. ¿Usted tiene conocimiento de los valores que constituyen la visión de la Municipalidad?

12.1. Sí

12.2. No (si su respuesta es NO, pase a la siguiente pregunta)

¿Podría mencionarlos?

.....
.....
.....

13 ¿Se siente identificado con la visión de la Municipalidad?

13.1. Sí

13.2. No

13.3. ¿Cuáles son los aspectos y/o los valores de la Municipalidad con los que se siente más comprometido?

.....
.....
.....
.....
.....

III. MUNICIPALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

14. ¿Conoce usted en qué consiste el Programa de Municipalización de la Gestión Educativa que actualmente viene implementando la Municipalidad de Ventanilla?

14.1. Sí

14.2. No

Si su respuesta fue sí, ¿podría mencionar algunas características?

.....

.....

.....

15. ¿Dedica usted tiempo, fuera de su jornada laboral, para atender la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

15.1. No

15.2. Sí, dos horas

15.3. Sí, tres horas

15.4. Sí, cuatro horas

15.5. Sí, cinco o más horas

16. ¿La implementación del Programa de Municipalización Educativa le exige o no coordinar con otras instituciones?

16.1. Sí

16.2. No

17. Si su respuesta anterior fue positiva, ¿qué tipo de coordinaciones y con quiénes coordina usted para implementar el Programa de Municipalización Educativa?

Con qué actor	a. Coordinación		b. ¿Cuál es el objetivo?	c. ¿Con qué frecuencia se realiza?
	a. Sí establece	b. No establece		
17.1. UGEL				
17.2. CONEI				
17.3. CEM				
17.4. Secretaría general				

18. ¿Considera usted que se requiere capacitaciones para implementar el Programa de Municipalización Educativa?

18.1. Sí
¿Podría mencionar si han recibido o no esta capacitación?

18.2. No

.....

.....

.....

19. ¿Recibe usted algún tipo de incentivos por parte de la Municipalidad?

- 19.1. Sí, capacitaciones
- 19.2. Sí, económicos
- 19.3. Otros:
- 19.4. Ninguno

20. ¿Con qué tipo de infraestructura cuenta la Municipalidad para la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

(Marca con una X)

	a. Adecuado	b. Medianamente adecuado	c. Inadecuado	Observación
20.1. Ambiente físico para labores administrativas				
20.2 Ambiente físico adecuado para atención de los actores educativos				
20.3. Otro:				

21. ¿Qué tipo de estrategias utiliza la gerencia para promover la participación de su personal en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

22. ¿Realiza acciones de planificación estratégica en la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

22.1. Sí

22.2. No

Si su repuesta fue sí, ¿podría mencionar algunas?

.....
.....
.....

23. ¿Qué herramientas de planificación estratégica utiliza usted para ejecutar el plan operativo de su área?

.....
.....
.....

24. ¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para llevar a cabo el monitoreo a las actividades realizadas para la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....

25. ¿Qué tipo de herramientas utiliza usted para realizar la evaluación a las actividades realizadas para la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....

26. ¿Qué tipo de coordinaciones realiza usted con el gerente municipal para llevar a cabo la implementación del Programa de Municipalización Educativa?

.....
.....
.....

IV. SOBRE LA RELACIÓN CON LOS GERENTES MUNICIPALES

27. En el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa, cuando su jefe tiene que tomar una decisión:

27.1. ¿Con quién(es) comparte la toma de decisiones?

.....

27.2. ¿Cómo se toman estas decisiones?

.....

27.3. ¿En qué espacios se toman las decisiones?

.....

27.4. Otro:

28. Según su opinión, ¿cuál de los tipos de liderazgo corresponde al ejercido por los gerentes municipales en el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 28.1. Democrático
- 28.2. Vertical

29. ¿Cómo demuestran los gerentes la confianza que tienen con el personal que está a su cargo?

- 29.1. Delegan todas las tareas o funciones que les corresponde asumir.
- 29.2. Delegan solo algunas de las tareas o funciones.
- 29.3. Prefieren no delegar tareas y hacerlas ellos mismos.
- 29.4. Otros:

30. ¿Qué tipo de tareas suelen delegar los gerentes a sus trabajadores en el proceso de implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....

.....

.....

V. RECOMENDACIONES

31. ¿Si usted tuviera que poner una nota a su Municipalidad en el desempeño de estas nuevas funciones educativas, cuánto le pondría del 1 al 10?

Le pondría: puntos.
¿Por qué?

.....

.....

.....

.....

.....

32. ¿Cuáles considera que son los tres principales tipos de problemas o necesidades que la Municipalidad de Ventanilla debe superar para una eficiente implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

- 32.1. Económico
- 32.2. De personal
- 32.3. De gestión
- 32.4. De infraestructura
- 32.5. De manejo de tecnologías

32.6. De coordinación

32.7. Otros.....

¿Por qué?

.....
.....

33. ¿Qué recomendaciones quisiera brindarnos sobre la implementación del Programa de Municipalización de la Gestión Educativa?

.....
.....
.....
.....

Muchas gracias.



BIBLIOGRAFÍA

AGUERRONDO, Inés

- 1999 “El nuevo paradigma de la educación para el siglo XXI”. Ponencia presentada en el III Seminario de Altos Directivos de las Administraciones Educativas – OEI. La Habana.

PABLO, Flor, José GARGUREVICH

- 2009 *Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizado*. Lima: USAID.

CANDIA, Alejandra

- 2004 “Razones y estrategias de la descentralización Educativa: Un análisis comparativo de Argentina y Chile”. *Iberoamericana de Educación*. Río de Janeiro, número 34.

CASTRO, Eduardo

- 1994 “Riesgos y promesas del currículo de colaboración en contextos de descentralización educativa”. *Iberoamericana de Educación - Descentralización Educativa (1)*. Santiago de Chile, número 3, pp. 63-88.

CARRILLO, Sandra, Pro educa, Ministerio de Educación del Perú

- 2007 *Hacia la construcción concertada de políticas educativas*. Lima: Proeduca-GTZ.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2002 *Ley N° 27680. Reforma Constitucional*, 06 de marzo.
- 2002 *Ley N° 27783. Bases de descentralización*, 26 de junio.
- 2002 *Ley N° 27861. Orgánica de Gobiernos Regionales*. 24 de octubre.
- 2003 *Ley N° 27972. Orgánica de Municipalidades*, 06 de mayo

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2009 *Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales: las reformas pendientes.* Lima: CNE.

DESCO: CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

2010 *Perú Hoy, Centralismo y concentración.* Lima: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.

GONZALES, Efraín

2003 *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú.* Lima: PNUD.

HIDALGO, Patricia

2007 *El Municipio provincial de Islay: capacidades institucionales para la gestión del programa de complementación alimentaria.* Lima: PUCP - Escuela de graduados.

HORTON, Douglas y otros

2004 *Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades.* Chile.

JORDANA, Jacint

2001 *Proyecto conjunto INDEZ-UNION EUROPEA - Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Documento de trabajo.* Washington, D.C.

KLIKSBURG, Bernardo

2001 *¿Cómo mejorará el Estado para enfrentar los desafíos del 2000?* Buenos Aires: Washington DC.

2000 *Capital Social y Cultura.* Buenos Aires: Fundación Felipe Herrera.

LEVY-LEVOYER, Claude

1997 *Gestión de las competencias.* Bogotá: Gestión 2000.

- MEF
- 2008 *Ley No. 29289. Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009.* Lima.
- MIMDES
- 2004 *Fortalecimiento de las capacidades para la gestión.* Primera Edición. Lima: MIMDES.
- 2004 *Rol de los Gobiernos Locales en el proceso de Descentralización.* Lima: MIMDES.
- MINEDU
- 2006 *Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.* Lima: MINEDU.
- 2004 *Reglamentación de la Ley General de Educación 28044. Educación: Calidad y Equidad.* Lima.
- MUNICIPALIDAD DE VENTANILLA
- 2010 Plan Concertado de la Municipalidad de Ventanilla. Lima: Municipalidad de Ventanilla.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
- 2008 D.S. N° 049-2008-PCM. Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. Lima 16 de julio..
- REPETTO, Fabián
- 2004 *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina.* Washington: BID.
- SAGASTI, Francisco, Javier, IGUIÑIZ, Jonathon, SCHULDT
- 1999 *Equidad, Integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina.* Lima: Agenda Perú-Universidad del Pacífico.

ROQUE PAREDES, Ofelia

2010 *Administración estratégica como principal factor en la mejora continua de la calidad del servicio del Sistema Nacional de Defensoría del niño y del Adolescente: Caso subdirección de defensoría de la DINNA del MIMDES.* Tesis de Magíster en Administración con Mención en Gestión Empresarial. Lima: UNMSM, Facultad de Ciencias Administrativas.

TABASH MÉNDEZ, Alexandra

2010 *Factores de la cultura organizacional influyentes en la satisfacción laboral del personal administrativo de la sede regional Brunca, campus Pérez Zeledón: Universidad Nacional.* Proyecto. Costa Rica.

VALDIVIA, Néstor

2010 *La descentralización educativa en Piura: la experiencia de la municipalización de la educación en Paita.* Lima: Foro Educativo.