

Experiencia de concertación educativa intergubernamental en el distrito de Ventanilla

La descentralización de la gestión educativa ha puesto en evidencia los esfuerzos desplegados por los gobiernos locales para mejorar las condiciones de la educación en los distritos. Estas experiencias están permitiendo que se propongan y desarrollen distintos modelos de gestión educativa para fortalecer la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana. Asimismo, han puesto en evidencia que para mejorar la calidad de la educación se requiere de la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles y sectores de gobierno.

CAROLINA AMELIA NEYRA LÓPEZ

Secretaria Técnica del Consejo Educativo Municipal de Ventanilla

El proceso de municipalización de la gestión educativa, planteado en el año 2007 en el Perú, fue el punto de partida para un inicio participativo y concertado con los diferentes actores locales de Ventanilla de la construcción de un modelo que responda a las demandas y necesidades de la población y desarrolle una propuesta que naciera de la propia realidad.

El problema que motivó esta iniciativa fue el no contar con un marco concertado y pertinente de acciones que generen mayor participación e involucramiento de la población, del Gobierno Local y demás instituciones del Estado y la sociedad civil en la mejora de la calidad educativa. Las etapas por las que ha pasado este proceso han sido las siguientes:

**PRIMERA ETAPA: SITUACIÓN INICIAL (2007):
“VENTANILLA ES SELECCIONADO PARA FORMAR PARTE DEL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA”**

Ventanilla fue uno de los 56 distritos del país elegidos para este plan piloto, lo que condujo a un proceso de reflexión compartida que privilegió el desarrollo de una propuesta de gestión educativa desde su propia realidad. Una de las cosas que se percibieron desde un inicio fue la necesidad de hacer sinergia con los actores locales con el propósito de promover la participación y concertación, pues se constató una gran falta de credibilidad y desarrollo de los procesos de consulta ciudadana, aunada a la carencia de espacios y mecanismos de diálogo y consenso. Como resultado, se crearon el Consejo Educativo Municipal (2007), la Mesa por la Mejora de la Calidad

Educativa en el Distrito (2007), el Consejo Participativo Local de Educación y su equipo técnico (2008) y el Comité para el Desarrollo de Políticas Locales (2009).

Una de las principales tareas consistió en elaborar un diagnóstico participativo del distrito, con la finalidad de conocer qué preocupaba esencialmente a la población en materia educativa y de desarrollo humano. Este diagnóstico llevó a comprender que la centralidad del problema no estaba en si las escuelas se transferían o no al Gobierno Local,¹ sino más bien en cómo éste, de la mano de la población y las instituciones del Estado y la sociedad civil, podía incidir en la mejora de la calidad del servicio educativo.

SEGUNDA ETAPA: CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL PROYECTO EDUCATIVO LOCAL PEL-V (2008-2009)

En el año 2008, instaurados ya los espacios de concertación, faltaba aún establecer mecanismos para su participación. Un buen motivo para ello era el desarrollo del PEL-V, y así se dio inicio a su construcción, hecho que significó un valioso proceso de movilización social. Se recogieron entonces las demandas, expectativas y propuestas del colectivo, traducidas luego en una visión compartida al 2021, los objetivos estratégicos para alcanzarla, los resultados por lograr en este horizonte temporal y los lineamientos de política pertinentes y contextualizados. Esto sirvió, además, para desarrollar y fortalecer capacidades de la comunidad, empoderando a sus miembros como actores claves de la gestión descentralizada y la mejora de la calidad y equidad educativa del distrito.

Cabe también señalar como otro valor agregado del involucramiento de los actores locales, que el trabajo participativo con la comunidad se organizó y realizó principalmente sobre la base de las redes educativas del distrito, aunque solo en la marcha se notó que el mismo proceso de construcción constituía una real oportunidad para fortalecer la organización y planificación de

¹ En el Informe Situacional de Autoevaluación Institucional, por el cual las municipalidades debían declararse aptas o no aptas para ser acreditadas para la transferencia presupuestal, la Municipalidad de Ventanilla se declaró *no apta*, ya que la ficha de autoevaluación del cumplimiento de los requisitos específicos mínimos para la transferencia presupuestal se centraba en rubros como planillas, acciones de personal y presupuesto, aspectos en los cuales no había sido suficientemente fortalecida por el MINEDU y MEF, y dejaba de lado factores medulares como la construcción de las herramientas de gestión educativa local, espacios de concertación, toma de decisiones fortalecida, entre otros.

las redes. Esta distribución puso en evidencia diferencias importantes entre las zonas urbanizadas, los centros poblados y los asentamientos humanos del distrito.

Luego de aprobado el PEL-V ha sido necesario establecer o fortalecer mesas de trabajo para cada uno de los objetivos estratégicos consignados en este documento:

OE 1	Mesa por la mejora de la calidad educativa.
OE 2	Grupo impulsor de un modelo de gestión educativa local.
OE 3	Mesa de trabajo para una intervención concertada en primera infancia.
OE 4	Mesa de acompañamiento pedagógico.

TERCERA ETAPA: MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL-ESCUELAS FELICES E INTEGRALES (2008-2010)

Para que el PEL-V pudiera ser implementado era necesario contar con un modelo de gestión educativa local que fue bautizado por los propios estudiantes como “Escuelas Felices e Integrales”. Así, inicialmente se formó el Grupo Impulsor del Modelo de Gestión Educativa Local, integrado por representantes de instituciones del Estado como la Municipalidad, la UGEL y la Red de Salud, entre otras, así como por delegados de organizaciones de la sociedad civil. Para la concreción de esta propuesta se tuvo en cuenta:

1. Una fase preparatoria y de diseño colectivo, incidencia y asistencia técnica a autoridades y representantes de las diferentes instituciones de la sociedad civil para la definición de criterios de construcción e implementación de un modelo de gestión educativa local que propicie la articulación necesaria y el rol promotor de la Municipalidad, con base en las demandas reales de la escuela.
2. Una fase de implementación. A la fecha se ha logrado la construcción participativa e institucionalizada del modelo al interior de las estructuras responsables de educación, es decir, la Municipalidad y la UGEL de Ventanilla. Respecto del proceso desarrollado en los

talleres en torno a la escuela que se quiere construir colectivamente, se puede destacar cómo los docentes y padres de familia transitaron desde un primer momento centrado sobre todo en aspectos materiales (infraestructura y equipamiento) hacia una segunda mirada enfocada básicamente en procesos que ocurren al interior de la escuela, tanto en el ámbito de las relaciones interpersonales como en el compromiso personal de los actores educativos y, en general, en la atención integral a los estudiantes. El modelo se basa en cinco componentes priorizados localmente por la población: aprendizajes de calidad; participación; salud, nutrición y buen trato; gestión escolar eficiente, e infraestructura acogedora y segura.

3. Una fase de evaluación y condiciones garantizadas para la generalización de la propuesta, tales como que ella estuviese insertada en las políticas educativas locales a largo plazo, garantizara la articulación intergubernamental, intersectorial e intrainstitucional, entre otras.

CUARTA ETAPA: ARTICULACIÓN CON LAS POLÍTICAS TERRITORIALES-PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO LOCAL (2010)

El impacto del desarrollo ha permitido que el PEL-V y el modelo de gestión educativa se inserten en el Plan de Desarrollo Concertado Local y en su proceso de actualización, de modo que se han convertido en parte de la planificación territorial de desarrollo a largo plazo. Educación ha pasado de ser el objetivo de una línea estratégica a ser la línea estratégica número 1: "Educación de calidad con equidad que promueve el desarrollo humano y el desarrollo local". Sus objetivos son los mismos que los del PEL-V y se unifican las acciones a nivel sectorial y territorial para la mejora de la calidad educativa.

QUINTA ETAPA: CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA EL MODELO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN EDUCACIÓN PARA EL DISTRITO DE VENTANILLA (2009-2010)

La Municipalidad de Ventanilla presentó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros una propuesta para generar un modelo de gestión que respondiera a las demandas y características de Ventanilla, y que consideraba como paso fundamental no la transferencia sino más bien la definición de un mapa de roles y funciones de los diferentes niveles de gobierno, gracias al cual la Municipalidad tuviera claro qué competencias le eran exclusivas y

cuáles debía compartir. La propuesta fue acogida por esta entidad.

Así, el decreto supremo 047-2009-SD-PCM, "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009", considera un acápite especial para Ventanilla, y dio origen a la RSD 047-2009-PCM, "Conformación de la Comisión Intergubernamental para el desarrollo del modelo de gestión descentralizada en Ventanilla", integrada por dos representantes del MINEDU, uno del MEF, tres de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, cuatro del Gobierno Regional del Callao (incluyendo dos de la UGEL-Ventanilla) y dos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Ésta es la primera comisión del país que tiene como objetivo generar un modelo de gestión educativa descentralizado, de modo que lo allí trabajado constituye un aprendizaje valiosísimo de articulación intergubernamental; sin embargo, no existe aún una ruta clara de trabajo, por lo que se producen marchas y contramarchas.

Para esta comisión, el derrotero marcado por el PEL-V, el modelo de gestión local y los diferentes instrumentos de gestión construidos participativamente expresan las demandas del público objetivo y, por lo tanto, constituyen las herramientas básicas para la generación de lo que se construirá.

DIFICULTADES DEL PROCESO

En cuanto a las dificultades, se podrían señalar las siguientes:

- El Plan Piloto de Municipalización propuso la implementación de un modelo de gestión educativa que no respondía a las características y necesidades del distrito, pero que había que cumplir.
- La población no creía en que su participación en la elaboración y priorización de políticas públicas podía ser trascendente.
- Hubo una notoria y perjudicial desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno, con la consecuente superposición de roles y funciones.
- La desarticulación intrainstitucional en el Gobierno Local hizo que la actuación de sus diferentes áreas no respondiera a las demandas de la población.

- Confusión de las acciones desarrolladas a nivel local en el marco de la descentralización educativa con acciones propias del plan piloto de municipalización, lo que generaba resistencia a la hora de participar.
- Cambio permanente de autoridades educativas.
- Saturación de intervenciones en las escuelas por parte de los diferentes niveles de gobierno y entidades como las ONG.
- La UGEL se sentía amenazada por una mayor participación del Gobierno Local en educación, y en algunos casos tenía poco involucramiento en la construcción participativa del modelo de gestión educativa local debido a la sobrecarga administrativa.
- Redes y consejos educativos institucionales poco fortalecidos.
- Diversidad de enfoques y modos de intervención de las instituciones aliadas, que no respondían en muchos casos a las necesidades locales.
- Proyectos de inversión pública desarrollados sobre la base de las demandas de las escuelas.
- Conformación del Comité Local de Desarrollo de Políticas Públicas para la concreción concertada del modelo con autoridades y miembros del Estado y la sociedad civil.

LECCIONES APRENDIDAS

- Todo esto ha hecho tomar conciencia de que la gestión educativa distrital va mucho más allá de un simple acto administrativo, y de que requiere la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles y sectores de gobierno, pues ninguno de ellos puede abordar por sí solo el conjunto de factores relacionados con la mejora de la calidad educativa.
- En el ámbito local, el rol articulador y promotor de la Municipalidad Distrital en educación resulta fundamental, pero para ello es necesario establecer un mapa concertado de roles y funciones que considere, además del Gobierno Central y la Municipalidad Distrital, el rol de las regiones y de las municipalidades provinciales.
- En Ventanilla se requiere un modelo holístico de gestión educativa local, que tenga como objetivo el desarrollo integral de los estudiantes y de sus escuelas y no se limite a unos pocos aspectos como el académico o la infraestructura, en el caso de las instituciones educativas. Este modelo debe también articular las diferentes acciones intergubernamentales, interinstitucionales, intrainstitucionales e intersectoriales, en favor de las demandas de la población. Es preciso asimismo que sea participativo y reflexivo, en tanto su construcción, implementación y validación se deben sustentar en el aporte e involucramiento activo de los ciudadanos e instituciones de la sociedad civil y del Estado; concertado, es decir, promover consensos en sus diversos niveles y momentos de concreción; y descentralizado, para responder a las características y necesidades de desarrollo del distrito y la población.
- Y por último, pero quizá la más valiosa enseñanza, los estudiantes tienen ideas claras para la mejora del servicio que reciben, por lo que es importante escucharlos. 🗣️

RESULTADOS

- Construcción colectiva de políticas públicas y avances en el desarrollo de un modelo de gestión educativa local basado en las demandas priorizadas.
- Establecimiento de espacios y mecanismos de participación.
- Involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, priorización e implementación de políticas públicas locales en educación.
- Documentos de gestión educativa local generados participativamente: PEL-V, Orientaciones para la Diversificación Curricular Local, Manual de Vigilancia Social en Educación, Guía para la Articulación del PEI al PEL.
- Conformación de la primera comisión intergubernamental para generar un modelo de gestión educativa descentralizado para Ventanilla, con base en lo consensuado localmente.
- Actualización del Plan de Desarrollo Concertado Local, siendo ahora educación una línea estratégica, con el fin de darle soporte al modelo.