

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO DE TRABAJO N° 27

**¿DE QUÉ GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN HABLAMOS?
EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA. TRES CASOS DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN PIURA**

Fanni Muñoz Cabrejo

Diciembre 2015

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

CUADERNO DE TRABAJO N° 27

¿DE QUÉ GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN HABLAMOS? EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. TRES CASOS DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN PIURA

Autor:

FANNI MUÑOZ CABREJO

famunoz@pucp.edu.pe

Diciembre, 2015

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú -
Departamento de Ciencias Sociales, 2015
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
Fax: (51-1) 626-2815
dptoccss@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/departamento/cienciassociales/

Fanni Muñoz Cabrejo

**¿DE QUÉ GESTIÓN LOCAL DE LA EDUCACIÓN HABLAMOS?
EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN LA DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA.
TRES CASOS DE GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN PIURA**

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2015

Diseño y diagramación: **K&J** Soluciones Gráficas de: Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición: Diciembre, 2015

ISBN 978-612-4206-96-2

Índice

Presentación.....	5
1. Introducción.....	9
2. La región Piura y las dinámicas de la descentralización educativa	19
2.1. La descentralización educativa en Piura	27
2.2. Percepción de la articulación con las municipalidades.....	33
3. Las lógicas de gobierno y la gestión municipal en el marco de la descentralización	37
3.1. Las lógicas del gobierno y la gestión municipal.....	46
3.2. Estructuración del gobierno municipal	47
3.3. Tensiones intergubernamentales	54
4. La gestión local de la educación	76
4.1. Los entornos de la gestión educativa en Paita, Las Lomas y Morropón	78
4.2. Alternativas de gestión local de la educación	89
5. Conclusiones.	
El papel de las municipalidades en la mejora de la educación.....	99
Referencias bibliográficas	106

Presentación¹

Este documento corresponde a los resultados de la investigación del concurso del semestre sabático de la PUCP correspondiente al año 2010. La realización de este trabajo pasó por dos etapas. En la primera etapa se realizó el trabajo de campo en la región de Piura, en abril y mayo, efectuando cincuenta entrevistas y participando en reuniones de trabajo con los equipos de las municipalidades y el Gobierno Regional. La segunda etapa correspondió al análisis e interpretación de la información recogida, y estuvo mediada por el cambio de gobierno y la elección de Ollanta Humala. Como en la primera etapa se recogió la percepción de la descentralización durante la administración aprista, se contextualizó la presentación de los casos en relación con los cambios ocurridos el 2011.

La redacción final de esta versión culminó en noviembre del 2011. Han pasado cerca de 4 años, ya el gobierno de Ollanta Humala toca a su fin y se vislumbra un agitado contexto preelectoral, en un escenario de fragmentación política y debilidad partidaria. Si bien los hallazgos de esta investigación fueron publicados como artículos en revistas especializadas en educación², considero que la problemática que se planteó en la investigación sobre la gestión descentralizada de la educación y el rol que tenían que asumir los gobiernos locales, sigue vigente, ya que como se ha manifestado en diferentes estudios y balances recientes sobre el proceso de descentralización, vemos como ésta no ha tenido el mismo impulso ni se ha logrado cumplir con construir el Estado democrático y eficiente que se esperaba.

Así, entre los temas pendientes está la revisión del diseño normativo de la descentralización en donde se clarifiquen los roles que corresponde cumplir a

1 Agradezco a Mauricio Flores, con quien realicé el trabajo del campo el 2010. Su interés e interlocución durante esa etapa han sido invaluable. También agradezco el valioso aporte de Julio Vargas, por colaborar en la segunda etapa y con quien establecí una interlocución a lo largo de esta investigación. Agradezco además a los miembros del Taller de Descentralización y a los colegas de la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación, con quienes encontré un espacio para la reflexión y discusión de los hallazgos de este estudio. Mi especial reconocimiento a Patricia Andrade quien siendo directora del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) me dio las facilidades para poder trabajar en la cálida Piura. A Cecilia Quiroga y a la tía Olga Vílchez, quienes con su alegría y cariño hicieron que el trabajo de campo mantuviese siempre su lado lúdico. Finalmente, agradezco a todas las personas que participaron generosamente en el desarrollo de este estudio

2 Han sido publicados dos artículos sobre esta experiencia: “Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú”, *Education Policy Analysis Archives*, 21(91), 2013, 1-27, y “¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas”. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 4, 2012, 138-171.

cada nivel de gobierno; la definición de un órgano conductor del proceso que se adecue a los avances que se han dado en el proceso de descentralización; y la necesidad de institucionalizar la coordinación política y articulación intergubernamental, así como la articulación intersectorial para la gestión (USAID 2015: 15).

En esta perspectiva, el estudio realizado el año 2010 daba cuenta de la dinámica de funcionamiento de los gobiernos locales, el papel que venían desempeñando en educación y su articulación con el nivel regional y nacional de gobierno. Y dado que este es un tema aún no resuelto en educación, en este documento se entrega la versión completa de la investigación, con la finalidad de contribuir a la reflexión y al debate sobre estas experiencias de gestión descentralizada de la educación a nivel local, considerando además que en aquel momento estaba en plena implementación el proceso de municipalización de la gestión educativa local.

Una acción destacada del sector ha sido el buscar articular los niveles de gobierno a través de la Matriz de Gestión Descentralizada, en el marco del establecimiento de lineamientos que formalicen las estrategias y espacios constituidos desde el 2011 y que conduzcan a propuestas que aporten de manera articulada en la mejora del servicio educativo.

“Durante el 2014 se aprobaron los lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales por parte del MINEDU³, que tienen como objetivo proponer mecanismos e instrumentos que permitan desarrollar y sostener una relación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno con el fin de alcanzar los objetivos y metas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional, los Proyectos Educativos Regionales y Proyectos Educativos Locales”

(USAID 2015: 50).

Finalmente, ese mismo año se oficializó la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD), a través de una resolución ministerial⁴. Este instrumento intenta responder a la necesidad de ordenar las responsabilidades de los gobiernos

3 Resolución Ministerial N° 264-2014-MINEDU. El Peruano, 24 de junio de 2014.

4 Resolución Ministerial N° 195-2015 MINEDU, El Peruano 21 de marzo de 2015.

regionales y locales para garantizar un servicio de calidad con la finalidad de alcanzar el logro de los aprendizajes. Comprende tres procesos operativos del sector, relacionados a desarrollo docente, materiales y recursos educativos y mantenimiento de la infraestructura educativa. En el contexto de modernización de la gestión descentralizada, la formulación de estrategias para la aplicación de la MGD y el ejercicio efectivo de las responsabilidades definidas en cada nivel de gobierno son desafíos por asumir.

Durante la gestión de Patricia Salas y Jaime Saavedra, el sector Educación ha dado importantes avances respecto a la gestión descentralizada, tanto en materia de coordinación intergubernamental como en el proceso de reorganización del MINEDU, pero sigue estando pendiente de aprobación la Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio y, aunque no se ha retrocedido, el avance se ha visto limitado en los últimos años por una tendencia a la recentralización del Ministerio de Educación, expresando ello una resistencia en hacer efectiva la articulación intergubernamental y en dar un rol claro en la educación a los gobiernos locales.

En suma, hay una Matriz de Gestión Descentralizada pero aún no se está implementando. El Ministerio busca dar eficacia al proceso, pero asume un control más centralizado. Y en los gobiernos locales predomina una estrategia pragmática en la relación con gobierno central. Es evidente que son varios los problemas que arrastra la descentralización en la década que viene ensayándose, con diseños organizacionales yuxtapuestos, sistemas administrativos restrictivos, un sistema de acreditación inoperante, acelerada transferencia de funciones, inercia en la asignación de recursos, falta de capital humano como de autonomía, articulación y representatividad, e históricamente atravesada por la corrupción (ANGR 2015).

Empero, solo desde el nivel local y desde la colaboración articulada con las autoridades municipales y regionales, se puede lograr que tanto la descentralización como la mejora del servicio educativo sean efectivas y eficientes a nivel nacional. Ello es algo que pude vislumbrar en la experiencia de gestión municipal del distrito piurano de La Matanza (Muñoz et. al. 2012), y espero que experiencias como las que ahora pongo en consideración motiven a explorar, descubrir, investigar, fortalecer y potenciar éstas y otras experiencias.

Lima, agosto del 2015.

1. Introducción

Este trabajo presenta los hallazgos de una investigación efectuada en la región de Piura, cuyo objetivo fue analizar cómo distintas municipalidades se organizaban y asumían funciones en educación, teniendo como marco institucional la descentralización impulsada desde el año 2003. A partir de la selección de un grupo de municipalidades piuranas con características y experiencias organizativas diferenciadas, se exploró cómo éstas conducían y ejecutaban las funciones asignadas en la educación de sus jurisdicciones, considerando los cambios generados por la descentralización.

Pese al gran interés por vigilar y seguir un proceso de descentralización que lleva ya nueve años de implementación, al momento de redactar este documento había pocos esfuerzos sistemáticos por analizar y comprender qué estaba ocurriendo con la descentralización y en este marco con la descentralización educativa en el nivel de gobierno local. Aunque encontramos estudios y balances de variadas experiencias, faltaba un balance que ofreciera una visión de conjunto, dando cuenta de los cambios y transformaciones en la actuación de los actores regionales y locales, en el modelo de gestión descentralizada que se quería impulsar, y en el papel asignado a la práctica participante en democratizar la gestión educativa y mejorar la calidad de la educación.

Consideramos que la gestión municipal es un terreno poco explorado en los estudios sobre descentralización educativa, por las dinámicas de representación y participación que involucra, y porque el desarrollo educativo no es una prioridad de la agenda municipal, aunque el marco normativo cambiante de la reforma y descentralización del Estado -desde la regionalización hasta la recién suprimida municipalización de la gestión educativa-, haya ampliado las funciones en educación correspondientes a las municipalidades.

En ese panorama, esta investigación buscaba aportar a la discusión y el debate sobre la gestión educativa, desde el análisis de las dinámicas experimentadas en una serie de casos de gestión municipal en Piura. Específicamente, nos interesaba indagar en el papel que cumplían las municipalidades en sus localidades, y en las competencias en educación que asumían y podrían asumir de acuerdo a sus capacidades. Para ello, se exploró los casos de las municipalidades de Paita,

Morropón y Las Lomas⁵.

Escogimos los casos de Paita, Morropón y Las Lomas para identificar el modo en que las respectivas municipalidades asumían funciones en educación. Específicamente, exploramos cómo éstas municipalidades ejercían la gestión municipal, qué competencias en educación asumían o estaban en condiciones de asumir, y cómo se incorporaban las organizaciones sociales en las decisiones de gestión. Buscamos indagar en las acciones que desarrollaban las municipalidades en educación, con qué criterios y cómo efectivizaban la participación ciudadana en su gestión, y cómo articulaban sus acciones en el marco de la descentralización. Consideramos que este análisis permite una mejor comprensión de las condiciones en que las municipalidades asumen responsabilidades en educación, y una estimación real de su accionar en tránsito hacia una renovada gestión pública.

Para la selección de los casos se tomó como referente el estudio de Arregui y Valdivia (2009). Los autores mencionados elaboraron dos tipologías de gobiernos subnacionales, en base a una muestra de 26 gobiernos regionales, 74 municipalidades provinciales y 64 municipalidades distritales. Fueron criterios de la tipología las necesidades educativas de los municipios y los recursos municipales para gestionar la educación.⁶ Los casos seleccionados partieron de la tipología de las municipalidades de Piura. Paita, ubicada en un entorno urbano con bajos índices de pobreza y alta densidad poblacional, estaba clasificada en el tipo 1, entre las municipalidades con mayores recursos para la gestión. Con una población menor, Las Lomas aparecía clasificada en el tipo 2, correspondiente a los distritos más rurales y pobres de la región. Pese a sus escasos recursos, este tipo de municipalidad destaca por su activo accionar en materia educativa. Finalmente, con una población relativamente pequeña, una situación económica intermedia y falta de experiencia en administración, Morropón aparecía clasificada en el tipo 3.

Aunque la tipología mencionada es muy útil, no llega a profundizar en el enfoque

5 Aunque Las Lomas no pudo abordarse en profundidad, incluimos los hallazgos en este documento por constituir una experiencia significativa para la discusión de los casos de Paita y Morropón.

6 Como necesidades educativas consideraron: tamaño de la población, población rural, pobreza, jóvenes con al menos secundaria completa, tasa de analfabetismo y rendimiento en pruebas de comprensión lectora. Los recursos incluyeron: presupuesto de la municipalidad, nivel educativo de los funcionarios, servicios administrativos computarizados, número de áreas de actividades educativas de la municipalidad, administración de locales deportivos y culturales, y administración de bibliotecas.

de gestión bajo el cual funcionan las municipalidades, ni en la actuación que realizan para adecuar sus competencias a sus capacidades⁷. Por ello, un criterio adicional de nuestra selección consideró las estrategias municipales para afrontar la descentralización educativa. En ese aspecto, encontramos que la municipalidad provincial de Paita estaba gestionando su incorporación como distrito al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, llegando a acreditarse; la municipalidad distrital de Las Lomas, en coordinación con redes educativas y aliados externos había elaborado el Proyecto Educativo Local y estaba solicitando la transferencia de funciones en educación, desde un modelo de gestión alternativo al Plan de Municipalización; y la municipalidad distrital de Morropón buscaba articular su Proyecto de Desarrollo Concertado con un Proyecto de Inversión Pública para la mejora de los aprendizajes, en alianza con el Presidente Regional y la asistencia del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB), auspiciado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Un último criterio para la selección de los casos es el hecho de venir trabajando en la región desde el año 2003. Piura cuenta con un amplio tejido social y alrededor de 18 ONGs trabajan en educación. La tradición participativa, impulsada por la presencia partidaria de izquierda, es un elemento de interés para la reflexión sobre la situación de la descentralización en Piura, en momentos en que una instancia participativa como el COPARE había sido desactivadas y no funcionaba.

Esta investigación consideró la realización de 50 entrevistas semiestructuradas a autoridades regionales y municipales, funcionarios municipales y de las DRE y UGEL. También se consideró la observación de procesos vinculados con la gestión municipal, la revisión de instrumentos de gestión local y regional (Planes de Desarrollo Concertado, presupuestos y documentos de planificación), así como de fuentes estadísticas del Ministerio de Educación, de Economía y Finanzas, e información estadística proporcionada por el Gobierno Regional de Piura. Las entrevistas fueron analizadas bajo un esquema de codificación que tomó en cuenta las categorías analíticas y las percepciones de los procesos de gestión señaladas por los distintos actores.

7 Contar con una tipología que permita acciones compensatorias necesarias es un desafío pendiente, en la medida que no existe un criterio unificado. Por ejemplo, para el Programa de modernización e incentivos a los gobiernos locales, el MEF diferenció 4 grupos de municipalidades: i) ciudades principales, tipo A (40 distritos); ciudades principales tipo B (209 distritos), iii) resto con más de 500 vivienda urbanas (555) y resto con menos de 500 viviendas urbanas (1030). Los criterios considerados fueron sociales, demográficos y neoeconómicos, y en segundo lugar el número de viviendas urbanas.

Para el análisis e interpretación de las entrevistas consideramos importante identificar las estrategias organizacionales presentes en las dinámicas de la gestión municipal, a través del análisis de las estructuras organizativas y los procesos de adecuación a la descentralización. El análisis de estas estructuras y procesos tomó en cuenta la normatividad existente, las adecuaciones municipales a la norma, y el grado de coordinación entre los gobiernos subnacionales y el sector educativo, como marco general de la gestión local de la educación.

Esta introducción presenta las consideraciones elaboradas para el análisis de las municipalidades como instancias locales de gobierno, entendiendo la gestión municipal como una forma de institucionalidad estatal. El siguiente capítulo presenta las características del contexto regional y las dinámicas de la descentralización educativa en Piura. El tercer capítulo expone la gestión municipal de las municipalidades seleccionadas, considerando los contextos locales y enfocando el análisis en las lógicas de reestructuración y adecuación de las funciones municipales ante las normas descentralizadas. El cuarto capítulo analiza la gestión local de la educación en Paita, Morropón y las Lomas, teniendo como eje las lógicas cruzadas derivadas de la actuación estatal en su interacción con la sociedad. Finalmente, se incluye conclusiones y referencias bibliográficas.

Consideramos que el tránsito de una gestión municipal formalmente descentralizada a una gestión local efectivamente democrática está generando cambios en las estructuras organizativas de las municipalidades, que se adecuan para responder ordenadamente a la transferencia de competencias y funciones descentralizadas, pero que ven limitado su accionar por la persistencia de distintos niveles de centralización presupuestaria al interior del Estado, la carencia de recursos humanos suficientemente capacitados y la falta de una mejor comprensión de las aspiraciones educativas locales.

Enfoque empleado

La descentralización constituye una forma de organización estatal de larga data en el Perú republicano, que busca acercar el Estado a las necesidades de la población, con intentos frustrados de revertir el centralismo históricamente predominante (Contreras 2000: 275-276). Como reforma estatal, la descentralización ensayada desde el 2003 comprende un conjunto de reglas democráticas de representación y participación que articula los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, estas reglas han adolecido de fallas en su formulación y aplicación, teniendo como resultado normas superpuestas y estructuras organizativas yuxtapuestas (Molina 2010:16), e inconsistencias en el rediseño de las estructuras desconcentradas

del sector educativo (Iguiñiz 2008: 20-21).

La descentralización es un proceso complejo, con dificultades, problemas y retrocesos en su aplicación. En todos los sectores se adolece de participación social, por falta de representatividad de las instancias descentralizadas y el decaimiento del tejido social. En el sector educativo, revisiones de las normas descentralizadas y estudios de casos han resaltado la ausencia de un modelo coherente de gestión en las instancias descentralizadas del sector, así como la imprecisión de las competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales en la educación (León 2004; Muñoz y Flores 2007; Muñoz, Cuenca y Andrade 2007, entre otros).

Con la finalidad de analizar los procesos de gestión de la educación que se vienen desarrollando en los espacios locales en el marco de la descentralización, y específicamente en las municipalidades como órganos de gobierno, distinguiremos la gestión municipal de la gestión local como dinámicas de actuación específicas, con interacciones variables según los contextos. Debido a que los cambios en la legislación municipal han difuminado la distinción entre municipalidad y municipio, y a que es común usar estos términos indistintamente⁸, en adelante optaremos por denominar “gestión municipal” a la actuación de la municipalidad como instancia local de gobierno; es decir, a la gestión propiamente municipal. En cambio, usaremos el término “gestión local” para involucrar la interacción entre organización municipal y sociedad local.

Las municipalidades son entidades estatales facultadas para ejercer el gobierno en una jurisdicción local. Son instancias reconocidas constitucionalmente, que organizan la vida social en un territorio con autonomía en los asuntos de su competencia. Sus funciones básicas son representar a una población determinada, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local (Ríos

⁸ La Ley Orgánica 051 de 1981 usaba el término municipio para referirse a la comunidad de vecinos con capacidad para constituir un gobierno local. La Ley Orgánica de Municipalidades -LOM 27972- del 2003 abandonó el término municipio e incorporó el término gobierno local, desde un criterio descentralizador que combinó los roles políticos y económicos de las municipalidades (Véase Muñoz 2005: 20-21). Sin embargo, la literatura especializada tiende a mantener la distinción entre municipio y municipalidad. Así, se indica que los municipios peruanos difieren en extensión geográfica, ubicación y población, y que las municipalidades han ampliado su rol en la sociedad rural, en un contexto de debilidad de las instituciones políticas, fragmentación de las organizaciones sociales y personalización de la política (Remy 2005: 121-122). En esta perspectiva, 80 % de los municipios son rurales, casi 50% de las municipalidades gobiernan distritos con menos de 5 mil personas, y sólo 6% a distritos con más de 50 mil personas. (Remy 2004: 250 y 2005: 113).

2008)⁹. Variados estudios sobre descentralización educativa han subrayado la necesidad de identificar y tipologizar la heterogeneidad de municipalidades existentes en el país, cuyo número registrado hasta el año 2003 era de 3692, distribuidas en 194 provinciales, 1634 distritales y 1864 de centros poblados (Muñoz, Cuenca y Andrade 2007: 30).

Tradicionalmente, las municipalidades cumplen funciones de apoyo en educación, como construir o equipar escuelas, constituyendo estas obras un aspecto significativo para legitimar la autoridad municipal. Con la descentralización, se ha venido transfiriendo nuevos recursos y obligaciones para la prestación desconcentrada de los servicios públicos. Pero el proceso ha tendido a desestimar las dificultades que enfrentan los gobiernos subnacionales para asumir estas funciones. Los precarios intentos de reestructuración y modernización ensayados muestran ausencia de voluntad política, falta de recursos humanos y presupuestales, y limitaciones y restricciones de los sistemas administrativos.

En este estudio abordaremos primeramente la situación de la descentralización en la región de Piura como marco institucional de la acción municipal. Como ya se indicó, distinguiremos entre gestión municipal y gestión local. La gestión municipal involucra la actuación de los representantes estatales de una localidad (autoridades municipales) y del personal designado por las autoridades o contratado para ejercer funciones especializadas (como funcionarios políticos y/o profesionales); en tanto que la gestión local alude al cruce entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad derivada de la heterogénea relación entre el Estado, la sociedad local y agentes externos. Como institucionalidad estatal, la descentralización es parte del proceso de construcción estatal de ciudadanía, en interacción con dinámicas y formas organizativas variadas. En esa perspectiva, consideramos que la gestión municipal constituye una forma particular, estatal, de gestionar localmente la educación¹⁰. Esta idea, en apariencia obvia, requiere esclarecer qué entendemos por institución, institucionalidad y gestión.

9 El capítulo XIV de la Constitución Política de 1993, modificado por la Ley 27680 del 2002, confiere a las municipalidades autonomía económica, política y administrativa en la promoción del desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

10 Históricamente, el término edil designaba al magistrado romano encargado de inspeccionar las obras públicas, pasando a usarse como sinónimo de Concejal o miembro del Ayuntamiento. El Ayuntamiento o Cabildo designaba la corporación que representaba los intereses del Municipio, definido como Asamblea de vecinos. Con la expansión del Estado moderno, el estatus de vecino fue integrado al de ciudadano, y el Ayuntamiento o Cabildo fue sustituido por la Municipalidad.

Siguiendo la metáfora de Douglas North, las instituciones son “reglas de juego”, abstracciones que regulan y estructuran el comportamiento de los actores sociales. En esta perspectiva, se presupone que los actores son intencionados, que actúan motivados para alcanzar un fin. Ello conlleva a diferenciar instituciones de organizaciones. Una buena definición de organización estipula que son el “conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo” (Krieger 2001:3). Las municipalidades tienden a ser calificadas como “instituciones”, pero concretamente son organizaciones que enmarcan su accionar y sus estructuras organizativas en las reglas formales dictaminadas por el Estado. Dado que en teoría constituyen un tipo de dominación legítima, su funcionamiento práctico manifiesta la presencia de reglas informales como el clientelismo o la amistad¹¹.

Con respecto a la noción de institucionalidad, siguiendo a Jepperson (2001), podemos definirla como el resultado del reconocimiento formal de un orden particular, según el sentido otorgado al cambio institucional¹². Es decir, la formalización de una organización (a través de leyes, normas, procedimientos y metas) y su reconocimiento como institución (en el sentido de entidad importante o representativa) son expresión de su institucionalidad. Una organización institucionalizada expresa formas legales y convenciones que reproducen el orden social. Como entidad estatal, el reconocimiento de la organización municipal como “institución” es histórico y contextual. La reestructuración del sistema estatal que supone la descentralización está cambiando el sistema educativo y la manera de gestionarlo, pero la institucionalidad estatal condiciona la gestión pública, haciendo de su ejercicio un acto de legitimación estatal antes que de democratización social.

Hay que entender por ello gestión como una noción problemática. Como especialidad, es el estudio de la conducción y administración del trabajo en diferentes campos disciplinares y organizacionales. Pero como concepto,

11 Como indica Weber, “ninguna dominación es exclusivamente burocrática, ya que ninguna es ejercida únicamente por funcionarios contratados” (Weber 2008: 708).

12 El término institucionalidad tiene diferentes usos, dependiendo del sentido atribuido al cambio institucional. En un sentido histórico, la institucionalidad es parte de la construcción del Estado, del acto de instituirse como representación legítima, autorizada y soberana (PNUD 2007). En un sentido político, la CVR (2003) recomienda afianzar la institucionalidad democrática del Estado y de las comunidades. En un sentido de políticas, se define como institucionalidad social a las normas que regulan el comportamiento y calidad de las organizaciones, los modelos de organización y gestión, y los arreglos institucionales presentes en las políticas sociales (Franco y Székely 2010).

gestión implica la planificación y ejecución de acciones organizacionales. De hecho, en la administración pública, términos como política pública, gestión pública y gerencia pública no son unívocos¹³. Sin embargo, en los últimos años, el acercamiento entre la administración pública y privada ha desplazado el logro de fines sociales, reduciendo el gasto público e incrementando la desigualdad. Como resultado, el desempeño estatal y la gobernabilidad van de la mano en el discurso, pero se excluyen en la práctica, al priorizarse el logro de la eficiencia antes que la construcción de una cultura de participación democrática (Cabrero 1998).

Como indica Cassassus (2005: 115), ello explicaría que los cambios en la gestión pública no hayan posicionado la educación en la gestión educativa, precisamente en sistemas educativos históricamente centralistas, donde ha predominado una visión jerárquica de la autoridad y etnocéntrica del saber. Con la descentralización se pretende transformar este patrón, considerando a los educandos como personas y sujetos relacionados con sus entornos. Sin duda, este tránsito corresponde a un cambio en el paradigma de gestión, aún incipiente en América Latina (Casassus 2005)¹⁴.

En nuestro país, el Estado ha efectuado algunas medidas orientadas a un cambio de rumbo. Desde el año 2003, la Ley General de Educación -LGE 28044- estipula que el Estado adopta “un enfoque intercultural” y realiza “una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación” para lograr la equidad, calidad y universalidad del servicio educativo (art. 10). La gestión educativa es “descentralizada, simplificada, participativa y flexible”

13 Abordar las teorías del *public management* y la *gestion publique* requeriría un estudio aparte (véase Cabrero 1998). Lo que nos interesa precisar aquí es el sentido de términos como gestión y gerencia pública, y sus implicancias para el abordaje de la gestión educativa. Velásquez (2010) define gestión pública como la organización y el manejo de recursos (técnicos, económicos, humanos, políticos, normativos, organizativos, culturales, etc.), con el fin de generar bienes y servicios que cubran necesidades y aseguren el ejercicio de derechos. Así entendida, la gestión pública comprende un ciclo de actividades de intervención, coherentemente articuladas, correspondientes a la planeación estratégica, la formulación presupuestaria (con una adecuada asignación de recursos), y la programación, ejecución, monitoreo y evaluación pertinente de las acciones públicas (Velásquez 2010).

14 Desde la década de los noventa, los países latinoamericanos iniciaron procesos descentralizadores en educación, en el marco de propuestas y convenios internacionales de mejora de la calidad educativa. En 1992, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO), en el documento «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad» planteaban que la estrategia de reforma institucional implicaba una reorganización de la gestión educativa orientada por un proceso de descentralización, otorgando mayor autonomía a las escuelas, sin dejar de estar integradas a un marco común de objetivos nacionales (Cuenca 2007). Una de las desventajas identificadas en experiencias de descentralización de la educación en países de la región -como el caso de Colombia- es no tener precisión en materia de competencias territoriales (Caballero 2004: 6).

(art. 63), y se ejerce mediante “instancias de gestión educativa descentralizadas” (MINEDU, DRE, UGEL, IIEE) y la participación de la sociedad en “consejos educativos”, también descentralizados (CNE, COPARE, COPALE, CONEI)¹⁵. La LGE considera a la IIEE como “la “primera y principal instancia de gestión” (art. 66)¹⁶.

No obstante, la mencionada ley no define qué entiende por gestión educativa, enumera elementos administrativos desde un enfoque de desconcentración, y no garantiza mecanismos de participación auténtica, dado que los consejos participativos no son efectivamente decisores (Kläschen y otros 2006: 52). Además, no hay unidad de criterios en la normatividad de la descentralización. La LGE se ubica entre las normas que regulan el accionar preponderante de las regiones en la gestión¹⁷, estableciendo a UGEL y DRE como órganos dependientes del Ministerio y de los Gobiernos Regionales (arts. 73 y 76), y asignando a las municipalidades el rol de apoyo en el servicio y el desarrollo educativo, en coordinación con el sector (art. 82).

Normativamente, la constitución y las leyes han venido incrementando las competencias municipales en educación, cultura y deporte. La LOM 27972 del año 2003, en el artículo 82, estipulaba hasta 20 competencias y funciones “específicas compartidas”, en tanto que el Plan Piloto de Municipalización del 2007 asignó hasta 19 “nuevas” competencias. En ambos casos, las funciones aparecen superpuestas y duplicadas con las de las UGEL. Esto se debe a que no existe una visión clara de lo que deben hacer los gobiernos subnacionales en materia educativa. No hay precisión en lo que se delega ni en el proceso, la finalidad y el significado que adquiere la autonomía (Ugarte y Cuenca 2002). Para varios actores educativos, hay desconcentración como delegación de funciones pero no de poder decisorio, como supondría una efectiva descentralización. Aunque se ha identificado a la descentralización educativa peruana con modalidades

15 Véase los arts. 63, 65, 69, 72, 75, 78 y 81 de la LGE. Las siglas corresponden a IIEE: Institución Educativa; UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local; DRE: Dirección Regional de Educación; MINEDU: Ministerio de Educación; CNE: Consejo Nacional de Educación; COPARE: Consejo Participativo Regional de Educación; COPALE: Consejo Participativo Local de Educación; y CONEI: Consejo Educativo Institucional.

16 Se define como ámbito de las IIEE los centros de Educación Básica, de Educación Técnico-Productiva e Instituciones de Educación Superior (art. 67).

17 La Ley de Bases de la Descentralización 27783 del año 2002 establecía competencias educativas compartidas en los tres niveles de gobierno, pero la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 del 2002 reforzó el papel de las regiones. En contraste, la LOM del año 2003 incrementó las funciones y competencias de las municipalidades, colisionando con la normatividad regionalista.

híbridas o mixtas, en la práctica no existe un modelo claro¹⁸.

La normatividad descentralizadora expresa criterios uniformes que se contraponen en la implementación de las políticas (Muñoz y otros 2007, Iguiñiz 2008, Molina 2010). El diseño de instancias y mecanismos descentralizados en educación no considera la heterogeneidad institucional y sociocultural en el ejercicio de las funciones de gobierno, ni reconoce la pluralidad de situaciones en que la falta de participación se relaciona con la falta de representatividad de instancias como los Consejos de Participación. Además, experiencias previas de municipalidades con componentes participativos no han sido consideradas en la reorganización regional y local.

Finalmente, aunque se cuenta con información amplia y precisa sobre el proceso general de la descentralización¹⁹, existen pocos estudios que profundicen en los cambios y transformaciones que genera la descentralización educativa, sobre todo en ámbitos locales y rurales. Se ha realizado estudios sobre la situación de los organismos intermedios, también denominados instancias descentralizadas en educación (DRE y UGEL), con enfoques preocupados en sus estructuras internas y sus variantes regionales²⁰. Pero es importante discutir la institucionalidad que sustenta los procesos organizacionales descentralizados y su papel en una efectiva democratización, para no reducir el problema a una falta de capacidades de gestión.

La descentralización se encuentra en un momento clave para la definición de competencias regionales y locales. La apuesta por descentralizar la educación supone mejorar la provisión de servicios y el fortalecimiento de la ciudadanía. Como reforma de Estado, la descentralización ha buscado institucionalizar una lógica de consenso, adecuando las recomendaciones de los organismos multilaterales de desarrollo. Analizar la institucionalidad del proceso descentralizador tiene implicancias en la reflexión sobre la gestión educativa, en la medida que permita aclarar las distintas racionalidades inherentes a las prácticas de gobierno y cómo inciden en la manera que atienden las problemáticas regionales y locales.

Considerando el avance de la descentralización durante el período de la

18 Siguiendo a Di Gropello, se la ha calificado como un modelo principal-agente, con aportes de la experiencia de descentralización española (Vásquez y Oliart 2007: 37), y como un modelo subnacional con competencias compartidas (Muñoz y otros 2007: 28).

19 Véase los informes de Propuesta Ciudadana, Pro Descentralización y Defensoría del Pueblo.

20 Véase Díaz y otros (2006), Vásquez y Oliart (2007), González y otras (2010) y Vargas (2010).

investigación (2009-2010), es necesario advertir que descentralizar la gestión gubernamental no significa democratizarla. Como cambio institucional, la descentralización incorpora la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, pero su implementación se ve limitada por las cambiantes condiciones, capacidades y sentidos implicados, principalmente de orden político, para su puesta en marcha como proceso democratizador. Es decir, el predominio histórico de un Estado empírico, de una administración pública inestable, y la relativa renuencia de la población a participar, indican una crisis crónica de legitimidad que pone en entredicho la continuidad de la descentralización como reforma democrática.

En este escenario, las municipalidades desarrollan distintas estrategias para gestionar sus actividades y funcionar como gobierno. Analizar cómo asumen sus competencias en educación requiere conocer las características de la gestión municipal, cómo se adecua al entorno regional y nacional, cómo se organiza para transitar a una gestión descentralizada y en qué condiciones este tránsito expresa una gestión local efectivamente democrática. Asimismo, la heterogeneidad municipal requiere desarrollar análisis diferenciados de sus estructuras organizativas, en tanto que la heterogeneidad sociocultural del país vuelve necesario identificar las distintas condiciones y formas de ejercer el gobierno en todos los niveles. En esa perspectiva, esta investigación establece un análisis cualitativo de los desempeños, actividades y sentidos de la acción municipal. Siguiendo la tipología de Stake (1999), se trata de un estudio colectivo de casos para determinar los niveles de comparabilidad sobre una problemática específica.

2. La región Piura y las dinámicas de la descentralización educativa

Para contextualizar las dinámicas municipales y las formas locales de gestionar la educación, es necesario considerar que la organización y las atribuciones de las municipalidades están cambiando conjuntamente con la descentralización en las regiones. Analizar y comprender cómo los gobiernos subnacionales gobiernan en sus jurisdicciones, e identificar si la participación ciudadana contribuye a democratizar la gestión y mejorar los servicios públicos, o si se concibe como obligatoria, particularmente en contextos de mayor ilegitimidad de los gobiernos y del sector educativo, expuestas a un incremento en las denuncias

de corrupción, es una tarea que demanda más estudios²¹.

Hay consenso sobre la importancia de descentralizar y reformar la administración en las regiones. Descentralizar es una oportunidad para fortalecer las instancias de gobierno subnacionales. En la distribución de recursos, competencias y funciones para el ejercicio del poder, cada nivel de gobierno está facultado para ejercer su autonomía política, económica y administrativa en el marco de un Estado unitario. Con este propósito se ha venido dando avances, como la incorporación de la metodología de presupuesto por resultados en la administración pública, e iniciativas como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entidad clave en la movilización por hacer efectiva la descentralización desde los actores regionales²². Sin embargo, la descentralización se ha encontrado trabada por estructuras orgánicas previas, basadas en un modelo uniforme de gerencias y direcciones, con burocracias regionales restringidas para ejercer sus funciones por falta de voluntad política y recursos, o por restricciones impuestas por la propia administración pública. Persisten criterios jerárquicos y centralistas, políticas desarticuladas, funciones superpuestas, concentración presupuestal e insuficiente participación.

Piura es una región representativa de las contradicciones y contrastes que afronta el proceso de descentralización. Políticamente, se divide en 8 provincias y 64 distritos. Con 1 676 315 habitantes, ocupa el puesto 13 del ranking nacional de IDH. Su población, mayoritariamente urbana (74,2%), registra apenas 0,3% de quechuas radicando en las ciudades. Históricamente es una importante región petrolera, con una consolidada burguesía agraria y sólida tradición organizativa. Pese a contar con importantes inversiones en agro-exportación y minería, 45% de su población es pobre y 13,3% pobre extrema. La pobreza se concentra en el área rural. Se trata de una región territorialmente unificada, con varios polos de desarrollo, una producción diversificada y predominio de los sectores empresariales en la política regional (Cotler 2009).

Sus indicadores educativos evidencian la desigualdad imperante en la región. El sistema educativo es predominantemente público. Más del 82% de escuelas son públicas y 55% se encuentran en las áreas rurales, que presentan una alta tasa de analfabetismo, siendo las mujeres las que muestran las mayores inequidades.

21 Véase al respecto Arregui y Valdivia (2009), Landa (2004), Remy (2005) y Huber (2008).

22 Muchas regiones conformaron en 1994 la Mesa Educativa Regional, instancia que participó activamente en la elaboración del Proyecto Educativo Regional.

Hay una fuerte inversión en educación inicial, por encima del promedio nacional, pero la educación primaria presenta el promedio más bajo del gasto. La cobertura educativa para 3 a 5 años es de apenas 62.4%, de 99.1% para 6 y 11 años, y de 83.4% para 12 a 16 años. En la evaluación censal del 2009, los escolares obtuvieron resultados por debajo del promedio nacional. A nivel superior hay una universidad pública y una privada, y los Institutos Pedagógicos y de Educación Técnica cubren gran parte de la oferta no universitaria, predominantemente privada y urbana (Sanz, Muñoz y Canchaya 2010).

Los partidos nacionales han permanecido vigentes, con predominio del aprismo en la costa, socialismo en la sierra y el sindicato petrolero, y una menor presencia de la socialdemocracia. Varios líderes de los nuevos movimientos regionales proceden de estas canteras partidarias. El APRA logró alcanzar la Presidencia Regional en dos ocasiones consecutivas, seguido muy de cerca en la contienda electoral del 2006 por el Movimiento Obras más Obras, liderado por un ex aprista. El triunfo del APRA contó con el apoyo de las provincias del litoral. En cambio, sólo obtuvo la alcaldía en la provincia de Talara y en cuatro distritos (Cotler 2009: 67)²³.

Normatividad de la descentralización educativa

En el sector educativo, un avance decisivo en las regiones se expresa en la elaboración de Proyectos Educativos Regionales, y en la formulación y puesta en marcha de propuestas de reestructuración administrativa (en los casos de San Martín y Arequipa). Estos avances se fundamentan en todo el marco normativo de la descentralización. En el nivel local, en cambio, si bien la normatividad ha ido reconociendo competencias a las municipalidades en educación, éstas venían ejerciendo “voluntariosamente” diversas funciones como interlocutoras de múltiples demandas²⁴.

El 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización-LDB 27783 y el 2003 la Ley General de Educación-LGE y la Ley Orgánica de Municipalidades-

23 En la contienda electoral del 2010 alcanzó la presidencia regional Javier Atkins, por la alianza Unidos Construyendo, teniendo como vicepresidente a Maximiliano Ruiz.

24 Como afirma un estudio: “Más allá de sus competencias legales, cambiantes de acuerdo a la legislación vigente en cada momento, las municipalidades se ven obligadas a asumir demandas de la población en temas como la provisión de servicios básicos, la generación de oportunidades económicas, y en casos extremos incluso temas de seguridad ciudadana, etc.” (Hernández 2008: 114).

LOM 27972. Esta última incrementó las atribuciones de gobierno y encargó a la municipalidad la gestión de políticas sociales de educación y salud (Remy 2005: 132). Y en conformidad con la LBD 27783, se transfirió a las municipalidades la gestión de los fondos de lucha contra la pobreza (FONCODES) y los programas de comedores populares y programas nutricionales, dirigidos por el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA). Las transferencias sectoriales debían realizarse gradualmente (siguiendo los criterios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia), considerando la acreditación de las capacidades de gestión.

Según la LOM 27972, las municipalidades son básicamente provinciales y distritales²⁵. Ambas realizan las mismas funciones en educación, cultura, deporte y recreación, pudiendo ser delegadas al nivel provincial o avocadas (LOM art. 76 y 77). Comparada con su predecesora, la LOM del 2003 aumentó las competencias sectoriales, asignando hasta 20 competencias y funciones “específicas compartidas (sic) en educación, cultura, deporte y recreación”. Pero la mayoría no son funciones estrictamente educativas.²⁶ Del total, hemos identificado nueve, cinco de las cuales están superpuestas con alguna de las 19 correspondientes a las UGEL, como se muestra en el cuadro.

25 La LOM considera en otros rangos: municipalidad de centro poblado, fronteriza y metropolitana.

26 La LOM de 1984 estipulaba hasta 14 funciones específicas en “educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes”. Del conjunto, sólo tres eran funciones en educación: “1) Inspeccionar permanentemente la forma en que se imparte la educación en el área de su jurisdicción en informar, cuando menos semestralmente a la autoridad competente respecto de los centros poblados, áreas marginales y núcleos rurales carentes de escuelas primarias así como respecto de la capacidad, seguridad, idoneidad, higiene y mantenimiento de los locales escolares y de las condiciones de funcionamiento de los servicios educativos correspondientes; 2) Participar con las autoridades competentes en la realización de programas de alfabetización y cooperar o promover su realización por la comunidad; 3) Colaborar en el mantenimiento, mejora e incremento de escuelas primarias en coordinación con las autoridades competentes mediante la construcción de locales escolares, la promoción y sostenimiento de centros educativos municipales de nivel inicial y de primaria” (art. 64).

**Cuadro 1: DISTRIBUCIÓN Y SUPERPOSICIÓN DE FUNCIONES
MUNICIPALES EN EDUCACIÓN**

	Específicas	En coordinación con	
	Municipales	Gobierno Regional	DRE-UGEL
Compartidas (art. 82 de LOM)	Promover desarrollo humano sostenible local y comunidades educadoras	Promover, ejecutar y evaluar programas de alfabetización	Monitorar la gestión pedagógica y administrativa de las IIEE
		coordinar, y evaluar de	
Superpuestas con UGEL (cap III art. 74 de LGE)	Impulsar y organizar el COPALE	X	Diseñar, ejecutar y evaluar el PEL
	Apoyar creación de redes educativas		
	Promover diversificación curricular		
	Apoyar incorporación y desarrollo de tecnologías		

Fuente: LOM 27972 y LGE 28044. Elaboración propia

En el marco del “shock descentralista”, el Presidente Alan García anunció el 2006 la puesta en marcha de un “Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa” (PPM) en 56 municipalidades distritales. Pero el PPM adoleció tanto de problemas de diseño (el conjunto no era representativo de la heterogeneidad municipal, véase Muñoz et al., 2007: 42), como de legitimación, impulsada al margen de las capacidades efectivas de las municipalidades. Peor aún, el PPM llegó a contemplar sanciones a quienes cuestionaran o se opusieran al proceso. Aunque varias municipalidades solicitaron incorporarse luego, ello respondió a la expectativa de acceder a los recursos de un fondo especial, el FONCOMUGE, acreditado bajo un criterio administrativo.

Bajo la premisa de “subsidiariedad” (LDB), el PPM pretendía realizarse en tres etapas, hasta generalizarse el 2015 (RM. 0031-2007-ED). Anunciado como “un nuevo modelo de gestión educativa”, basado en la participación de autoridades,

escuelas y comunidad educativa en el denominado Consejo Educativo Municipal (CEM), el Piloto generó suspicacias y dudas en los funcionarios de las UGEL, que vieron en riesgo sus labores y su acceso a recursos de por sí escasos. Municipalizar la educación implicaba modificar estructuras de poder, sin ofrecer alternativas viables de gestión. El Ministerio no planteó la posibilidad de discutir los principios y el modelo subyacente del PPM.

En la práctica, el PPM superponía con el CEM una nueva estructura dentro del marco de la descentralización educativa. Con la justificación de ensayar un nuevo modelo, asignó más funciones a las municipalidades, duplicando y sobrecargando labores (véase el siguiente cuadro); sin corregir los conflictos potenciales con las UGEL, evaluar las capacidades municipales de asumirlas, ni atender que los gobiernos regionales venían asumiendo gradualmente la transferencia de funciones en educación²⁷.

27 Cabe advertir que no hay un marco normativo que regule la distribución de competencias en los tres niveles de gobierno. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo recién se aprobó a fines del 2007 y el sector Educación no contaba con Ley Orgánica de Funciones.

Cuadro 2: DISTRIBUCIÓN DE NUEVAS FUNCIONES MUNICIPALES EN EDUCACIÓN (PPM 2007)

	Funciones de administración	Funciones de educación
Municipales (distritales)*	Ejecutar contratación docente y administrativa	Implementar programas de capacitación docente
	Autorizar pagos y descuentos de planillas de docentes y administrativos de IIEE	Impulsar implementación de Centro de Capacitación Docente
	Conducir concurso para selección de directores de IIEE	Vincular objetivos de educación con Planes de desarrollo
	Distribuir material educativo y complementario garantizando su uso adecuado	Mejorar cobertura educativa, disminuir deserción y repitencia, superar índices de eficiencia, inclusión, retención y calidad
	Rendir cuentas de la gestión educativa anual	Controlar asistencia, horas efectivas de atención educativa, avance del desarrollo curricular
	Descontaminar áreas cerca de IIEE de delincuencia y tráfico de drogas	Establecer cultura de evaluación de resultados de educación y política de transparencia y rendición de cuentas en gestión de IIEE
	Ejercer las funciones establecidas en la LOM	
CEM (presidido por el Alcalde)	Aprobar ejecución y evaluación de Planes educativos; y presupuesto de la gestión educativa descentralizada	Establecer lineamientos de política educativa distrital
		Establecer indicadores que permitan evaluar y verificar mejora de la calidad educativa
		Promover y aprobar acciones de capacitación a docentes y directores
	Dirigir acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa	Impulsar el cumplimiento de horas efectivas de clase (trabajo pedagógico)
		Establecer mecanismos de transparencia, vigilancia y rendición de cuentas de resultados de la gestión educativa descentralizada
Constituir el Comité de Ética del distrito	Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas del servicio educativo en el ámbito municipal	
Coordinar con MED, GR, DRE y UGEL el apoyo y asesoramiento para fortalecer autonomía de IIEE y mejorar calidad educativa		
Promover el cumplimiento de las funciones en la LOM		
Secretaría Técnica	Operativizar lineamientos del CEM	Coordinar con IIEE para ejecutar programas de capacitación y asistencia técnica
	Formular, ejecutar y evaluar el Plan Operativo de la gestión educativa municipalizada, enmarcado en el PEL	
	Apojar al Alcalde en el cumplimiento de las atribuciones de la municipalidad	Coordinar con la DRE y la UGEL el apoyo técnico pedagógico e institucional a las IIEE
	Ejecutar los sistemas y procesos administrativos que se requiera en la Municipalización	

Fuente: Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Elaboración propia.

* El PPM estableció hasta 19 competencias en educación. De éstas, trece funciones pueden considerarse nuevas, incluyendo “ejercer las funciones de la LOM”.

Pero existe además una tensión no resuelta. Por el lado gubernamental, la normatividad descentralizadora prioriza las funciones en los niveles subnacionales, pero por el lado sectorial, la LGE centra el proceso en la escuela. Así, los planes de transferencia no registraban ninguna función asignada a la escuela, dejando a los gobiernos regionales y sus instancias técnicas (DREs y UGELs) las decisiones sobre algunas funciones que ejercerían los centros educativos (Cuenca y Andrade 2005). Y aunque la Ley 27680 estableció la implementación gradual de la descentralización, el gobierno central aceleró la transferencia de 180 funciones (21 correspondientes a educación) contempladas en el Plan Anual 2007, sin derivar recursos, ni verificar el cumplimiento de los requisitos para cada función transferida. Es decir, no se respetó la previsión, el principio de gradualidad ni el sistema de acreditación. Por el contrario, se estableció una certificación administrativa, en detrimento del objetivo de garantizar que las regiones contaran con recursos y presupuesto para asumir nuevas funciones.

En ese panorama, el Ministerio de Educación presentó en enero del 2009 un informe de las actividades del PPM (MINEDU 2009), sin precisar qué responsabilidad podían asumir las municipalidades. El Ministerio se limitó a transferir un paquete de acervos, prometiendo fondos a las municipalidades que cumplieran los procedimientos establecidos en las “hojas de ruta”²⁸. No obstante, varias acciones atribuidas al PPM, como atender la infancia, la diversificación curricular o el Proyecto Educativo Local, ya venían siendo desarrolladas.

Por otro lado, el sistema de acreditación consistía en transferencias regionales. Para diciembre de 2009 se había transferido 95.6% de funciones sectoriales de los once ministerios con competencias. A nivel local no se manifestó el mismo avance (Arregui y Valdivia 2009). En este cuadro, el PPM incrementó la confusión y descoordinación. Aunque tuvo avances formales, como conformar Consejos Educativos Comunales (USAID, PRODES 2008: 23), su injustificada premura y la sobrecarga de funciones asignadas a las municipalidades, sin atender a sus capacidades ni aclarar el rol de las UGEL y DRE, incrementaron la tensión. De

28 Pese a que pocas municipalidades podían asumir la gestión educativa. Incluso con un sistema simplificado, sólo las municipalidades con mayor capacidad de gestión cumplían los requisitos de acreditación. De 134 municipalidades que participaban en el PPM, se efectivizó la transferencia administrativa en 43, con requisitos de acreditación simplificados (Muñoz 2008: 45). Esto fue confirmado en un estudio de cinco municipalidades con diferente ingreso, personal calificado y experiencia en asuntos educativos (Cuenca 2008: 112). Por su parte, Defensoría del Pueblo (2009) recomendó evaluar el piloto antes de pasar a la etapa de expansión, lo que fue obviado por el gobierno central.

hecho, la política ministerial fue atender directamente a los alcaldes, obviando a las instancias descentralizadas. Es decir, pretendió marginar a las regiones, acreditando y certificando municipalidades aptas. Los gobiernos regionales no fueron considerados por el PPM sino hasta el año 2010.

El 25 de agosto de 2011, el gobierno de Ollanta Humala canceló el PPM²⁹. Varias municipalidades habían renunciado antes por varios motivos, como descontentos con el FONCOMUGE, incapacidad de reorganizarse en un CEM sin recursos, o porque el PPM limitaba su modo de afrontar los problemas educativos de sus localidades (Muñoz et. al. 2007, Muñoz 2009). Por lo demás, el PPM no tenía mecanismos evaluativos integrales ni consideraba cambios organizacionales en las municipalidades. Priorizó el cumplimiento de procesos administrativos, antes que la efectiva implementación de políticas educativas articuladas, y fue a contracorriente de una descentralización que respondiera a la diversidad y complejidad del país, tanto en la ejecución presupuestal de obras y servicios, como en la resolución de conflictos. Con esta mirada preliminar, revisaremos el rumbo de la descentralización educativa en Piura.

2.1. La descentralización educativa en Piura

La descentralización educativa en Piura ha tenido avances pero también limitaciones. Entre el avance más significativo se encuentra el haber sido una de las regiones pioneras en la elaboración del Proyecto Educativo Regional, con una activa presencia del Consejo Participativo Regional. Asimismo, Piura ha avanzado de manera continua con el proceso de transferencias de competencias y con la reforma en el sistema administrativo. Sin embargo, estos avances se encuentran limitados por aspectos políticos y organizativos.

Si bien la descentralización involucra a los tres niveles de gobierno, existe una serie de nudos problemáticos que dificultan establecer una mejor articulación. Un problema resaltado por muchos funcionarios se encuentra en la falta de delimitación de las instancias ejecutoras. La LGE define la UGEL como una “instancia de *ejecución* descentralizada del Gobierno Regional (GR) con autonomía en el ámbito de su competencia” (LGE, art. 73). El mismo artículo establece que la jurisdicción territorial de la UGEL es provincial, pudiendo

²⁹ Esa fecha, el Premier Lerner anunció la reorganización de la descentralización educativa en el marco de la “revolución educativa” ofrecida por el nuevo gobierno.

adaptarse a criterios sociales, geográficos, culturales, económicos o de comunicación, en concordancia con la descentralización y modernización de la gestión del Estado. Las ejecutoras que funcionaban en el ámbito de nuestro estudio correspondían a las UGEL de Sullana, Chulucanas y Tambogrande. La UGEL Sullana administraba las provincias de Sullana, Talara, Paita y Ayabaca. Por su parte, Chulucanas tenía a su cargo las provincias de Chulucanas y Huancabamba³⁰.

El GR había recibido el 100% de funciones en educación y salud, pero no se había reorganizado. Aunque se formularon propuestas, “quedaron archivadas” por la proximidad de las elecciones del 2011, dejándose la decisión al gobierno entrante³¹. En opinión de un entrevistado, debía mantenerse el criterio de UGEL ejecutoras:

“Mas allá que sean gerencias o subgerencias, deben cambiar la estructura que tienen, que es la del Ministerio. En salud y educación, el director o subgerente regional no debe ser una unidad ejecutora, aunque se mantengan como dirección regional, sino que deben serlo las UGEL, teniendo una UGEL por provincia geopolíticamente establecidas en la región”³²

Según Pedro Acedo, jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana, hubo intentos de reestructuración del sector desde la creación de las UGEL. Había disconformidad con las ejecutoras por las trabas presupuestarias a las unidades operativas. Ello se debía a que en Piura no todas las UGEL eran ejecutoras. La región se divide en 8 provincias (Talara, Paita, Sullana, Piura, Sechura, Morropón, Ayabaca y Huancabamba), pero tenía once UGEL, de las cuales 2 eran ejecutoras y el resto dependía del presupuesto de una de las ejecutoras³³. El Gobierno Regional creó dichas UGEL demagógicamente, atendiendo la

30 La UGEL Paita contó con presupuesto propio como USE y luego como Dirección subregional de educación. Dejó de ser ejecutora cuando se crearon las Áreas de Desarrollo Educativo como instancias de coordinación, y las UGEL como instancias operativas (Freddy Rivera, Director de la UGEL Paita). Por su parte, la UGEL Morropón fue reconocida como unidad ejecutora el 2011.

31 En opinión de un funcionario regional, se propuso convertir la DRE en Gerencia general; en subgerencia sectorial de las gerencias, dependientes de la Gerencia general; o en gerencia no sectorial, como la de Desarrollo Social (tomando como referencia Arequipa). En cambio, entre varios funcionarios de las UGEL prevalecía la idea que la DRE deje de ser ejecutora, limitándose a una función normativa.

32 Luis Ortiz. Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional.

33 Para ser autorizada como unidad ejecutora, el Ministerio de Economía fijó un límite de seis millones de soles mensual. Por Ley de Presupuesto se requería entre diez y catorce millones para ser ejecutora.

demanda de tener una UGEL, llegando a establecer varias en una provincia.³⁴ El MEF reconoció a las UGEL de Sullana y Chulucanas como ejecutoras, pero también lo eran la DRE y la Unidad Pedro Ruiz Gallo. Como efecto, no había una dirección clara de la política educativa regional.

La distinción entre instancias “ejecutoras” y “operativas” implica una desigualdad de poder, debido a que las instancias ejecutoras no solo disponían de presupuesto asignado por el Gobierno Regional, sino que autorizaban lo que les correspondía hacer a las operativas. Contratos, racionalizaciones y todo tipo de resoluciones requieren la firma del director de la ejecutora. Esta distribución confería poder a la ejecutora³⁵. En opinión de un funcionario de Sullana: “Dependen todavía de nosotros, y quíeranlo o no, coordinan”.³⁶ Como resultado, encontramos dos UGEL ejecutoras, varias UGEL sin presupuesto y una DRE ejecutora, por los beneficios derivados del canon y otras fuentes. En la perspectiva de un especialista:

*“Terminas concentrando poder en una superUGEL ejecutora, convirtiendo a las otras UGEL en mesa de partes de la ejecutora, porque ellos no pueden hacer nada, no pueden crear un colegio, mover un profesor, cambiar nada. Los tienes reducidos a la mínima expresión, simplemente una oficina administrativa”.*³⁷

En consecuencia, las UGEL no querían “dejar de ser UGEL”, y las que no eran ejecutoras exigían serlo. La diferencia entre unidades ejecutoras y operadoras no es sólo el manejo de presupuesto y la desigualdad de poder. Otro aspecto a resaltar es la cantidad de personal en estas instancias, su inadecuación frente a los contextos que deben atender y sus diferentes respuestas a las dificultades. Hay una jerarquización que se expresa en el trabajo organizacional. Por ejemplo, en el Gobierno Regional trabajaban alrededor de 500 trabajadores. La mayoría

34 Según Arnaldo Vargas, Director de la UGEL Morropón, las escuelas demandan su propia ejecutora porque “no quieren ser menos”. Como resultado, en un extremo había distritos como Huarmaca, ubicado en la provincia de Huancambamba, pero perteneciente a la UGEL Piura. En el otro extremo, la provincia de Ayabaca se dividía entre las UGEL de Ayabaca, Tambogrande, Sullana, Morropón y Chulucanas.

35 Esto se corresponde con el hecho de que, a nivel presupuestario, se costeaba para que funcione una oficina. No interesaban los resultados, sino el control de los recursos. (William Olaya, especialista en educación de la DRE) Los sectores costeaban sus gastos ante la Gerencia de Presupuesto del Gobierno Regional. Para educación se formó una Comisión de Presupuesto, con un pliego único para las unidades ejecutoras. La DRE y las UGEL manejaban directamente sus presupuestos con el Gobierno Regional, y sólo coordinaban en temas administrativos, por incrementos, plazas y asuntos técnico pedagógicos.

36 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

37 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

son “cargos de confianza”, distribuidos en cinco divisiones y designados por el Presidente Regional³⁸. En cambio, en la ejecutora Sullana trabajaban alrededor de setenta personas, incluyendo nombrados, destacados y personal excedente, correspondiente a profesores sin alumnos, administrativos, o con procesos por acoso sexual³⁹. Dependiente de esta ejecutora, la UGEL Paita tenía únicamente 2 nombrados y 4 especialistas contratados, y con sus escasos recursos debía atender varias distritos, incluido Paita⁴⁰. No obstante, debido a que se considera que la DRE “debe hacerlo todo”, sus especialistas se encargaban de monitorear, ya que los destacados de las UGEL no disponían de recursos, personal o movilidad para sus propios monitoreos.

En este panorama, los avances en zonas rurales son resultado de los proyectos de cooperación internacional, pero la focalización de sus intervenciones impide su institucionalización. Se considera que los programas nacionales no se articulan a la dinámica regional, por lo que se apostaba por programas regionales y locales, con iniciativas como el convenio con Plan internacional (700 docentes en Sullana y Piura), capacitaciones en gestión con universidades como Católica y Ruiz de Montoya, y capacitación docente y productiva con el proyecto Binacional Catamayo Chira. La falta de capacidades regionales, según el Gerente de Desarrollo Social, derivaban del insuficiente presupuesto para fortalecer y empoderar la gestión (debiendo pasar estas iniciativas como proyectos de inversión social), así como por la falta de equipos especializados. Sin embargo, el personal había logrado desarrollar propuestas integrales (abarcando docentes, acompañamiento, materiales y gestión educativa) y contaban con un *expertise* para formular y evaluar proyectos⁴¹.

En este sentido, la DRE había concretado proyectos con el gobierno regional, a través de Proyectos de Inversión Pública (PIP) dirigidos a mejorar resultados educativos y garantizar la ejecución de programas nacionales en la región, como el Programa de movilización por alfabetización, Pronacaf y el Programa Estratégico

38 Aunque se reconoce la influencia política, se considera que los sueldos de estos cargos dependen del ingreso a la carrera pública. No obstante, se espera que el personal contratado de las gerencias tenga una “identificación social con la política del gobierno” (Luis Ortiz, gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional).

39 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

40 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

41 Luis Ortiz. Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional. Adicionalmente, se manifestó interés en el caso de Moquegua como experiencia de gestión.

Logro de Aprendizaje (PELA)⁴². Según los entrevistados, el programa se desprende del enfoque de presupuesto por resultados, entendido como “racionalizar u optimizar recursos dando resultados, sin aumentar el presupuesto”. Aunque la herramienta del Ministerio permitía procesar el costeo, el problema radicaba en la demora del gobierno regional en efectivizar el presupuesto. La centralización presupuestaria afecta implementar estos programas. La responsabilidad se atribuyó tanto a la falta de personal calificado como a la indisposición de los encargados en realizar sus funciones.

“Hay un tema bien complicado, es el pliego, te dan acá y ellos, parece que la plata fuera de ellos, te ponen un montón de trabas para que tú ejecutes, no te desembolsan y de tanto hacer allá en la GDS, a fin de mes nos desembolsaron cuando ya estábamos por el segundo mes de acompañamiento pedagógico, sin plata. Imagínate, cualquier programa que esta allí fracasa”⁴³

Existe una marcada percepción de que las prioridades de atención se establecen centralizadamente, desde Lima. Aunque se manifiesta que hay avances en la descentralización, también se denuncia la persistencia del centralismo⁴⁴, por lo que se considera que se ejerce las funciones “a medias”⁴⁵. En esa perspectiva, el GR había avanzado poco en autonomía, dado que las direcciones “vienen solo a administrar lo que esta predeterminado, lo que esta prescrito y se aferran mucho a la norma nacional”.⁴⁶ En un sentido técnico, no había capacidad regional para definir normas, por la falta de cuadros especializados o la presencia de cuadros politizados, “gente de campaña”⁴⁷. Además se percibe retrocesos, como el

42 Entre los PIPs aprobados por el SNIP estaban el fortalecimiento de capacidades de UGEL y DRE, derivado del Diplomado con Foro Educativo; el Piloto de mejoramiento de aprendizajes PROMEA en primeros ciclos de Morropón, formulado por el equipo del Gobierno Regional con asistencia técnica de Promeb, y el Proyecto Comunidad Lectora focalizado en Piura, también con apoyo de Promeb. El PELA surgió el 2008 por Resolución Ministerial 056, como resultado de la evaluación censal. Procedente del tesoro público, tiene por finalidad hacer acompañamiento pedagógico, dotar de materiales educativos y tener cobertura en primera infancia. En Piura trabajaba en 9 UGEL (no estaba en Paita y Talara, por no tener colegios multigrados y unidocentes en porcentajes de zona rural) y en 25 de los 64 distritos. Con 3 millones para ejecutar en los tres niveles de gobierno, se señaló que las municipalidades no estaban funcionando en la metodología del presupuesto por resultados (Luis Llacsahuanga, subgerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional). Además, el gobierno regional estaba incorporando el Proyecto Curricular Regional (PCR) al PELA.

43 José Lara. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

44 En expresiones como: “Sentimos que todavía debemos pedirle permiso a Lima para hacer algo” (Luis Ortiz, gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional)

45 Luis Llacsahuanga. Subgerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional.

46 José Lara. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

47 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

abandono de la planificación estratégica multianual en la DRE, y la paralización del COPARE, que había logrado convocar a los COPALES.⁴⁸ El COPARE existente agrupaba gente dispersa, que no se reunía. Aunque CIPCA y Promeb invirtieron dinero para su funcionamiento, el director no asistía, los consejeros no participaban, y el comité de vigilancia tenía una función de confrontación antes que de apoyo u orientación.⁴⁹

Ante ello, se planteó que las UGEL y DRE reorienten sus roles de capacitación, monitoreo, asesoramiento y fortalecimiento de capacidades, en lugar de priorizar rutinas administrativas y el manejo politizado. La fragmentación y discordancia en la distribución de poder entre las instancias descentralizadas de educación, y entre categorías jerarquizadas de funcionarios, dificulta el establecimiento de criterios comunes para la construcción de proyectos educativos que articulen las experiencias y propuestas locales. Así, la región no ha integrado la construcción de proyectos educativos distritales como los de Pacaipampa, Santo Domingo, Castilla, Vice, Frías y Las Lomas⁵⁰.

En el aspecto participativo, la región contaba con un Proyecto Educativo Regional (PER), elaborado por los distintos actores agrupados en el COPARE. Como instrumento de gestión, el PER coincidía con las prioridades del Gobierno Regional en atender la pobreza y mejorar los niveles de aprendizaje en lectura y matemática. Pero surgieron dificultades para concretarlo. La Subgerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional intentó implementarlo con la DRE, a través de planes operativos y proyectos de inversión, con el apoyo técnico de instancias cooperantes. Pero se estimó que no había condiciones para ejecutarlo. Además, el COPARE estaba desactivado. Todos los entrevistados señalaron como causa el desacuerdo entre las autoridades regionales.⁵¹

48 José Lara. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

49 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE. Respecto a la función de vigilancia hubo dos posiciones confrontadas en el COPARE, representadas por la iglesia y el director de la DRE. No se percibió el espacio como una oportunidad para concertar, para fortalecer un tema, para participar, ni la vigilancia como un proceso para mejorar y rectificar el accionar. El siguiente director no se presentó ni envió representantes. Cuando finalmente asistió, fue por una directiva que indicaba que debía nombrar representantes en la comisión de nombramiento. (William Olaya. Especialista en educación de la DRE)

50 Según un funcionario regional, esto debe ser resuelto ya que desde el nivel local “se puede visualizar mejor lo que pasa educativamente en el distrito, las necesidades de las instituciones, los movimientos de personal, las necesidades de presupuesto y todas esas cosas”. (William Olaya. Especialista en educación de la DRE)

51 Se señaló que el Presidente Regional, el Gerente de Desarrollo Social y el Director de la DRE eran apristas, pero divergían en sus decisiones de políticas. El COPARE fue prioridad sólo del Gerente (William Olaya. Especialista en educación de la DRE).

2.2. Percepción de la articulación con las municipalidades

Se mencionó casos de articulación intergubernamental con un decidido papel de las instancias locales, a pesar de las trabas y dificultades existentes. En el caso de Paita, el director de la UGEL buscaba mejorar su propio local, teniendo como aliados a los alcaldes de varios distritos y a directores que con recursos directamente recaudados apoyen en la reparación y el mantenimiento de la UGEL. También encuentran un apoyo ocasional en la municipalidad para talleres de capacitación. De la ejecutora Sullana obtuvieron un apoyo consistente en dos millares de papel al año. Ante esta escasez de recursos, “tenemos que hacer maravillas”.⁵²

La ejecutora Sullana también depende del GR, debiendo coordinar el presupuesto para calendarios, dinero de pagos y mobiliario; y del sistema de personal para normar la racionalización y las plazas. En lo técnico pedagógico, coordina con la DRE o la Secretaria de Asuntos Sociales. El personal especialista en Sullana no coordina con la DRE, porque allí el personal no es permanente, ni siquiera el director. No convoca a jornadas a directores y profesores de colegios para evitar perder horas de clase. Hay un problema de deuda con los profesores que se está reduciendo, porque se ha transferido establecer calendarios mensuales. Con las municipalidades provinciales ven el tema de la alfabetización⁵³. En lo que respecta a la DRE, un especialista indicó que sus funciones eran la supervisión, que “se hace poco y mal”; la capacitación, que ha centralizado el Ministerio por el Pronacaf; y la investigación, que “se hace cero”. En la práctica, “terminas sumido en un mar de papeles administrativos, del cual muchos queremos escapar”⁵⁴

A la precariedad económica y sobrecarga de funciones se suma la inestabilidad del personal por los cambios de gobierno, propiciando la alta rotación de especialistas. Esto deriva del hecho que los especialistas en educación constituyen funcionarios que dependen de un cargo de confianza (la jefatura), que decide su distribución (como especialistas de rural, inicial, primaria, etc.), ya que su designación no está regulada. Los cambios en la dirección significan cambios, rotación o asignación de otras funciones. Los cargos directivos se someten a concurso, pero los bajos sueldos (apenas 600 soles más que un maestro) desaniman a postular a un

52 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

53 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

54 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

cargo por méritos, propiciando que los mejores técnicos salgan del sector y que la mayoría de cargos sean de confianza⁵⁵. Debido a que la rotación “es política”, termina siendo percibida como un factor de estancamiento o retroceso, que no permite avanzar⁵⁶.

En la UGEL Morropon, la directora de Gestión Pedagógica indicó que la UGEL deriva sus expedientes a la ejecutora, que maneja contratos, nombramientos y la parte administrativa y presupuestaria. Aunque no son ejecutores, tienen autonomía para realizar contratos, nombrar y atender denuncias. Más que supervisión, realizan acompañamiento, que definió como “ser amigos de los docentes, bajar al llano con ellos y ver sus debilidades”.⁵⁷ La entrevistada señaló además que los profesores estaban acostumbrados a copiar los documentos de gestión, y a no adecuar sus capacidades. Frente a ello, se diagnostica las necesidades de capacitación, y se convoca a talleres descentralizados distritales. El monitoreo no lo cumplen cabalmente por falta de especialistas (sólo son 7 para 11 distritos). Deben efectuar esta labor con sus propios recursos, con salidas constantes y no programadas, aunque cuentan con un plan para los monitoreos y capacitaciones.⁵⁸ Cuando detectan un problema, hacen el compromiso de retornar, pero no pueden cumplir por asumir otras labores, como atender proyectos, programas y eventos variados. “Muchas veces ponemos de nuestro bolsillo porque nadie nos ayuda”, enfatiza. La ejecutora envía una ficha de viático, pero no reconoce totalmente el gasto y el trámite es “engorroso”.⁵⁹

La UGEL mencionada supervisa el PELA en el marco del presupuesto por resultados, en la lógica de “te pago más si produces más”. Pero el monto es insuficiente, según la persona encargada: “Nos dan diez soles por tres días, por lo menos deberían dar lo justo, no pedimos más”. También se entrevistó al Director de Gestión Institucional, quien calculó en 250 los CONEIs funcionando en Morropon. Como dependen de Chulucanas, cuando la ejecutora no devuelve los gastos de capacitación dificulta el proceso. Igual manera que Paita ante Sullana, Morropón demanda mayor presupuesto a Chulucanas. En palabras del funcionario: “Si dicen que todas las UGEL tienen las mismas funciones, no me explico por qué Chulucanas como ejecutora maneja todo el presupuesto”.

55 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

56 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

57 Diana Vásquez. Jefa del área de gestión pedagógica de la UGEL Morropón.

58 Luis Ramírez. Jefe del área de Gestión institucional de la UGEL Morropón.

59 Diana Vásquez. Jefa del área de gestión pedagógica de la UGEL Morropón.

Morropón manejaba su propio presupuesto cuando era ADE. Pero ahora desconocen cuánto presupuesto disponen como UGEL. Lo grave, según el entrevistado, es que Chulucanas se encarga de dos distritos, y Morropón debe visitar 10 y un centro poblado. Considera que esto se debe a que la ejecutora se ubica en la capital de provincia. Así, “Chulucanas se acoge al reglamento y no a la flexibilidad”.⁶⁰

El monitoreo y supervisión de la prestación del servicio educativo que cumplen las UGEL⁶¹ supone la presencia de funcionarios en las escuelas. Pero se reitera que no cuentan con unidad móvil (en Paita) y que los especialistas deben autofinanciar las salidas (en Paita y Morropón). En Paita incluso no cuentan con almacén ni presupuesto para seguridad, pese a haber sufrido robos, por lo que recurren al apoyo de alcaldes y las familias para desplazarse a los colegios, atender cuestiones básicas, supervisar el uso de materiales educativos y las horas de clase. Estas tareas se perciben como demandantes de gran esfuerzo y sacrificio. Como no puede afrontar el gasto, aprovecha capacitaciones masivas como el PRONACAF o el apoyo ocasional de la municipalidad⁶². De modo que hay espacios para la colaboración entre las instancias subnacionales de gobierno.

Hay opiniones encontradas en los funcionarios regionales sobre el papel de las municipalidades en la educación. Para unos podría asumir funciones administrativas o incorporar personal de las redes educativas, pero no abordar asuntos pedagógicos ni de aprendizaje⁶³. Para otros pueden liderar un clima consensual y luego asumir la gestión, con innovaciones, currículo y materiales en base a un proyecto estratégico.⁶⁴ En este caso, podrían preparar el personal que conduzca la educación, con apoyo de la DRE.⁶⁵ Incluso se considera que habría posibilidad que el presupuesto se descentralice, con las municipalidades como “ejecutoras distritales”. Con el presupuesto del sector, del canon, de los proyectos de inversión, cooperación y otras fuentes se podría crear un fondo para que se gestione educación.⁶⁶ Pero la situación se complica por la existencia

60 Luis Ramírez. Jefe del área de Gestión institucional de la UGEL Morropón.

61 Mediante labores como vigilar que no existan secciones sin maestros, que los materiales educativos lleguen oportunamente, que las computadoras brindadas por el Ministerio sean usadas por los maestros, que las clases estén acordes con la tecnología, y que se cumpla el trabajo y las horas efectivas de clase.

62 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

63 Luis Llacsahuanga. Subgerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional.

64 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

65 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

66 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

de lógicas politizadas por el control de los recursos y por el seguimiento rutinario de medidas impuestas sin criterios pertinentes.

Se señala que los alcaldes no tienen la gestión educativa como agenda, bastándoles con repartir materiales o inaugurar salas de cómputo. Incluso a la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional le cuesta asumir el problema educativo. Sin embargo, hay acuerdo en acercar las decisiones donde se ofrece servicio. Se asume que la descentralización va a tener que ser asumida en algún momento por el nivel local. “En algún momento las municipalidades tienen que poder con la educación, sino volvemos a centralización”. Se considera que la inversión en el desarrollo de capacidades es la esperanza de la descentralización “Si no lo hacemos, jamás vamos a poder gestionar la educación descentralizadamente”⁶⁷.

Para varios entrevistados, el distrito es percibido como una buena unidad para tomar decisiones. Por ende, las municipalidades deberían fortalecer capacidades y formar personal para dirigir, planificar, organizar y monitorear. Pero no todas las municipalidades están dispuestas a asumir la gestión educativa. “Educación es una papa caliente y no se quieren meter allí”. Además, algunas no tienen recursos, y las que tienen, son en términos del especialista de la DRE William Olaya “una olla de grillos”.

Una inquietud recurrente en los funcionarios es el destino de las instancias educativas descentralizadas. Aparecen varias posibilidades, como desaparecer la UGEL, mantenerla como órgano de supervisión o de control, reducirla pero establecer una Gerencia con un equipo de especialistas, o transferir a las municipalidades la educación “con planillas y todo”. Otra opción es mejorar la relación cooperante entre la UGEL y las municipalidades. Estas últimas podrían asumir la parte administrativa, con equipos pedagógicos.

Sin embargo, liberar a las UGEL del tema administrativo implicaría “perder el poder de nombrar y contratar”.⁶⁸ Por ello, aunque los funcionarios no se oponen abiertamente a esta alternativa, la implementación del PPM llevó a preguntarse qué iba a pasar con la UGEL. A las opciones expuestas se añade que el personal de las DRE y UGEL tiene beneficios económicos, que perdería si salen del servicio. Esto podría explicar algunas resistencias y demoras en las

67 William Olaya, especialista en educación de la DRE, indica que esto permitiría mejorar la racionalización, que al hacerse centralizadamente despobla las zonas rurales, por haber profesores que dicen ser excedentes para trasladarse.

68 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

transferencias. Al parecer, la ejecutora Sullana perdería más, por su relación con las UGEL no ejecutoras y por la situación que impondrían medidas como el PPM, ante el cual los funcionarios afirmaron sin embargo no oponerse en coordinar. “Porque al final lo que ellos hacen nos ayuda a nosotros. Si está mal, más nos demoramos”⁶⁹ Con este escenario esclarecido, la situación de UGEL, municipalidades y redes será profundizada al analizar la gestión educativa local en los casos seleccionados. A continuación, abordaremos las dinámicas locales del gobierno y la gestión municipales.

3. Las lógicas de gobierno y la gestión municipal en el marco de la descentralización

Para el análisis de la gestión municipal es necesario conocer el contexto regional y local como entornos de la actuación de gobierno. Presentamos primero una visión comparada de los distritos seleccionados en sus aspectos sociodemográficos, para pasar a continuación a presentar en detalle los indicadores y aspectos sociales más relevantes de los distritos estudiados, así como la situación de la política piurana local, como marcos referenciales para el análisis de la gestión municipal de los tres casos.

Las municipalidades de Paita, Morropón y las Lomas gobiernan entornos muy diferenciados. Paita es una ciudad costera, y el distrito es capital de provincia. Se ubica en la zona central-occidental de la región. En cambio, Morropón es un distrito bisagra entre la costa y la sierra, y se ubica en la zona sureste de Piura. Finalmente, el distrito de Las Lomas se ubica en la parte noroeste, y es el segundo más grande en términos poblacionales de los tres.

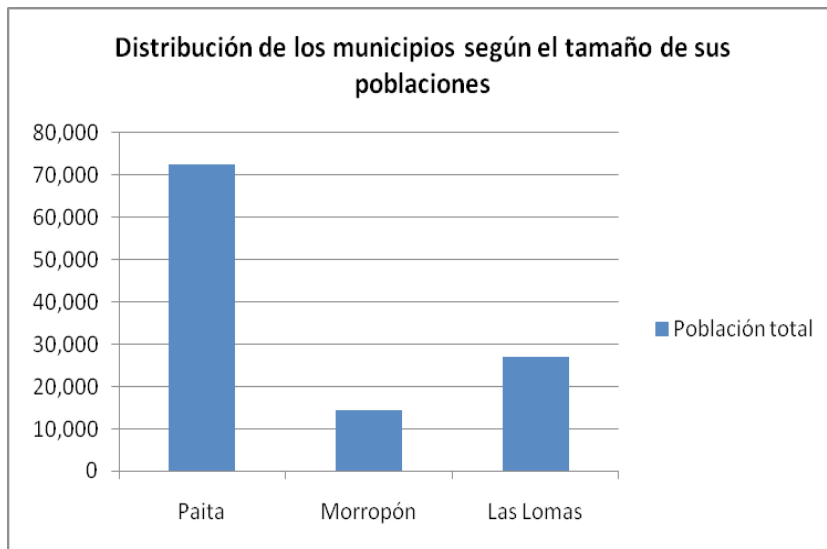
Cuadro 3: INDICADORES DEMOGRÁFICOS COMPARADOS

	PAITA	MORROPÓN	LAS LOMAS	PIURA
Población total	72,522	14,421	26,896	1 676 315
Población urbana	99.9%	65.3%	40.6%	74,2%
Población rural	0.01%	34.6%	59.3%	25,8%
Pobreza total	14.1%	35.1%	64.1%	45,0%
Pobreza extrema	0.5%	6.3%	23.7%	13,3%

Fuente: INEI (2007)

⁶⁹ Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

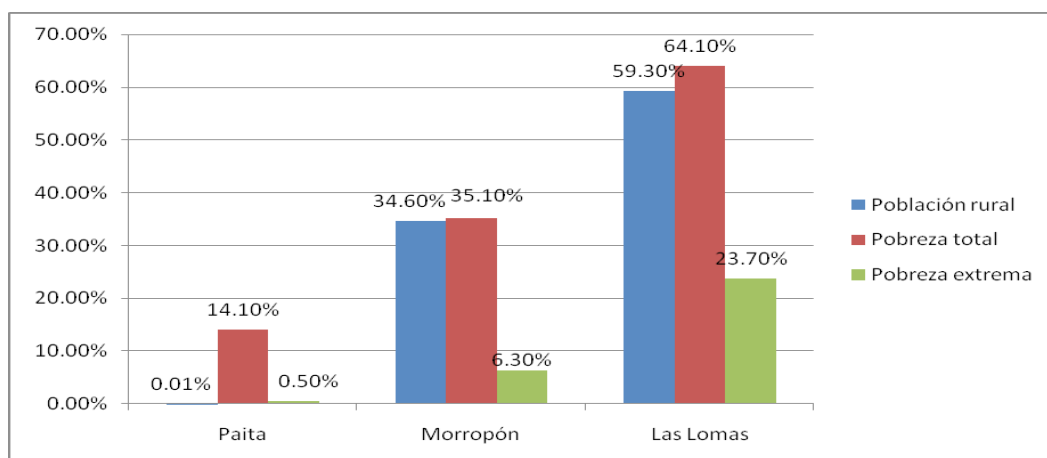
Gráfico 1: DISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA



Fuente: Elaboración propia

Las Lomas y Morropón son distritos pobres y presentan mayor cantidad de población rural que Paita. Los tres presentan diferentes grados de ruralidad. Mientras las zonas rurales de Paita representan solamente el 0.01% de su población total, en Las Lomas la cantidad de personas que viven en el campo representa el 59.3%. Cabe destacar que existe una correlación directa entre el grado de ruralidad y las tasas de pobreza y extrema pobreza. De modo que Las Lomas, el distrito más rural de los tres, presenta las tasas más altas de pobreza y pobreza extrema, seguido por Morropón.

Gráfico 2: DISTRIBUCIÓN SEGÚN RURALIDAD, POBREZA Y POBREZA EXTREMA



Fuente: Elaboración propia

Indicadores locales

Paita es uno de los siete distritos de la provincia del mismo nombre. Fundado en 1857, el distrito tiene una extensión de 763.68 km² y 72,522 habitantes, que corresponden a más del 50% de la población provincial. Tiene salida al mar y su puerto es el más importante de la región. Junto con Piura, Sullana y Talara, Paita una de las principales ciudades costeras de la región, además de ser capital provincial. Ello explica el carácter netamente urbano de su población (99.9%), así como su alta densidad poblacional (95 Hab/Km²).

El puerto de Paita es sede de grandes empresas vinculadas a la industria pesquera y actividades portuarias (transporte, almacenes, aduanas, etc.). Constituye un importante núcleo para la pesca artesanal. La pesca para la exportación y el consumo nacional (21%), las manufacturas (22%) y las actividades relacionadas con las comunicaciones, el almacenamiento y transporte (14%), ocupan a la mayor parte de la PEA.

Paita experimenta un acelerado crecimiento demográfico desde 1972, año de la construcción del terminal marítimo y el complejo pesquero en el distrito. Su tasa de crecimiento poblacional pasó de 1.6% en 1961 y 3.9% en 1972, a 6.3% en 1981. Aunque el índice ha descendido a 3.82%, la tasa de crecimiento sigue siendo alta⁷⁰. Capta migración ininterrumpida de todo el país, que llega buscando oportunidades laborales. Según INEI (2007), 32% de su población no había nacido en Paita. La oleada migratoria ha cambiado el rostro de la ciudad, con 43 asentamientos humanos en la zona alta, constituyendo una fuente de demandas de servicios básicos⁷¹. El crecimiento poblacional y la falta de planeación ha desbordado la infraestructura citadina, diseñada para albergar un menor número de habitantes. El mercado de abastos de Paita, creado para una ciudad de 12 mil habitantes, ahora atiende a más de 70 mil⁷². En transporte, el sistema vial es insuficiente en pistas, semáforos y señalizaciones. La creciente demanda de servicios ha sido cubierta por colectivos y mototaxis, que ocupan a numerosos pescadores en épocas de veda, generando embotellamientos y desorden⁷³.

Morropón es uno de los diez distritos de la provincia de Morropón y su creación política se remonta a 1861. Es el distrito más pequeño en población de los

70 MPP, Plan de Desarrollo Urbano 2010.

71 Carlos Franco, Gerente de Participación ciudadana de la Municipalidad de Paita.

72 Víctor Olaya, Secretario Técnico del CEM Paita.

73 MPP, Plan de Desarrollo Urbano 2010.

seleccionados. Ubicado entre los 100 y 130 msnm, tiene 169.96 km² de superficie y 14,421 habitantes. Cuenta con una población rural importante, aunque menor a la urbana. La cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado es alto (84.8), pero no llega a superar a Paita. Su población ha disminuido de 14,652 en 1993 a 14,421 en el 2007. Según el Plan de Ordenamiento territorial del distrito, esto se explica por la emigración de la población de 16 a 20 años y de adultos de 20 a 40 años, de zonas rurales a ciudades de la selva y la costa, como Piura, Paita y Sullana, y a capitales o urbes importantes de Tumbes, Trujillo, Chimbote, Lima y San Martín. La emigración ocurre durante las sequías que paralizan la actividad agrícola, o para realizar de estudios superiores⁷⁴.

En el plano económico, la producción agropecuaria ocupa al 45% de la PEA de Morropón. Por este motivo, en los últimos años la municipalidad ha impulsado un proceso de reconversión en pluricultivos, fomentando la exportación. Además, un sector de la población de Morropón se dedica a negocios de telefonía, internet, finanzas y comercio al por menor de alimentos y materiales de construcción (14%), y 4% se ocupa en industrias manufactureras⁷⁵.

Las Lomas, fundado en 1936, es uno de los nueve distritos de la provincia de Piura, y se halla a una altitud de 254.009 msnm. Tiene una superficie territorial de 522.47 km² y 26,896 pobladores, la mayoría habitando en zonas rurales, y manifiesta una densidad poblacional considerablemente baja (51.5 Hab/Km²). El 64.1% de la población está sumida en la pobreza, mientras que el 23.7% sufre extrema pobreza. Este porcentaje es más elevado que el promedio regional, de 45% en pobreza total y 13.3% en pobreza extrema (INEI 2007). La explotación informal y artesanal del oro atrae a pobladores de distintas zonas del país que llegan para trabajar en plantas procesadoras. Esto explica que, a pesar de su pobreza, no se haya producido un descenso poblacional como en Morropón. Entre 1993 y 2007, los habitantes de Las Lomas crecieron de 26,302 a 26,896. Según INEI (2007), el 20.99% de su población no nació allí.

En Las Lomas la producción agropecuaria es la principal actividad económica y la mayor fuente de puestos de trabajo, ocupando al 64% de la PEA. Se desarrolla en pequeña escala, está orientada al mercado regional y nacional, y es manejada con tecnologías tradicionales y sin visión empresarial. La explotación de minas y

74 MDM. Plan de Ordenamiento territorial 2006 - 2016, MDL. Plan estratégico de Desarrollo 2010 - 2017.

75 MDM. Plan de Ordenamiento territorial 2006 - 2016.

canteras da empleo a 2% de sus habitantes (INEI 2007).

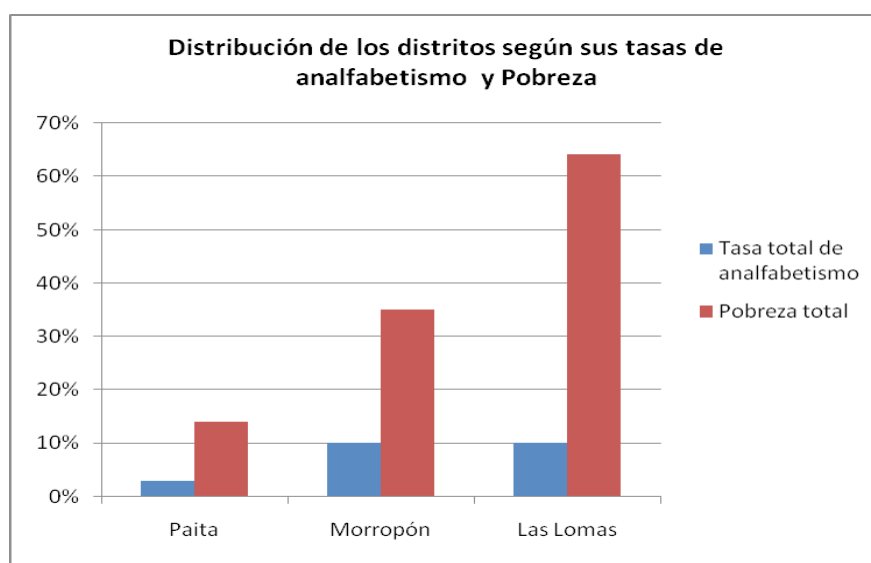
En lo que respecta a salud, en los tres casos son comunes las afecciones gastrointestinales, por las carencias en la dotación de servicios básicos como agua, alcantarillado y evacuación de aguas servidas. Otras enfermedades comunes afectan al aparato respiratorio, así como cefaleas y fiebres producto de la picadura del mosquito del dengue. En Morropón y Las Lomas las afecciones a la piel se encuentran entre los males que más aquejan a la población. Paita cuenta con 2 hospitales, 2 centros médicos y 4 puestos de salud, pero el servicio esta en crisis⁷⁶, por el deterioro e insuficiencia de las instalaciones y la falta de centros y postas médicas para atender a la totalidad de la población. En Las Lomas sólo existe un centro médico y 13 puestos de salud para una población de más de 26 mil habitantes. Y en Morropón la infraestructura es igualmente insuficiente, pues sólo cuenta con 2 centros médicos y 3 puestos de salud. El número de personas no afiliadas a ningún seguro de salud es alto en los tres casos. En Las Lomas el 73.36% de la población no está asegurada. En Paita, 52.77% de sus habitantes están excluidos de todos los sistemas de aseguramiento, públicos y estatales. Y en Morropón, 48.67% no tiene seguro⁷⁷.

En educación, en los tres casos, la población escolarizada se encuentra en el rango de 5 a 19 años y de 20 a 34 años de edad. Los datos comparados sugieren una correlación entre desarrollo del sector educativo, indicadores de pobreza y ruralidad, pero hay particularidades que merecen resaltarse. Paita es el distrito con la menor tasa de analfabetismo adulto (3%), llegando a superar las cifras alcanzadas a nivel de la región (10.4%), en tanto que Morropón (10.2%) y Las Lomas (10.1%) presentan una tasa similar de analfabetismo adulto, casi igual a la regional, a pesar que las tasas de pobreza en Morropón y la región Piura son menores que las cifras alcanzadas en Las Lomas.

76 MPP. Plan de Desarrollo Urbano 2010.

77 MPP. Plan de desarrollo Urbano 2010, MDM. Plan concertado de desarrollo 2000 - 2010, MPPi. Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Piura 2004 -2012.

Gráfico 3: DISTRIBUCIÓN DEL ANALFABETISMO Y LA POBREZA



Fuente: Elaboración propia

En los distritos estudiados la oferta educativa es principalmente de carácter público, coincidiendo con la tendencia regional. No obstante, hay diferencias marcadas. En Las Lomas la oferta es totalmente cubierta por el Estado, mientras en Paita hay una importante cantidad de centros educativos de gestión privada (37.5%). Esto también se observa en Morropón, pero en menor proporción (8%). Dado que Paita es un distrito eminentemente urbano, la oferta educativa se concentra en esta zona (96.9%), mientras que en Morropón y Las Lomas, en concordancia con su alto grado de ruralidad, la oferta educativa se concentra en el campo.

Cuadro 4: CANTIDAD DE CENTROS EDUCATIVOS

	G. PÚBLICA	G. PRIVADA	URBANO	RURAL
Paita	62.4%	37.5%	96.9%	3%
Morropón	91.6%	8.3%	38.8%	61.1%
Las Lomas	100%	0	23.3%	76.6%
Piura	76.4%	23.6%	49.2%	50.8%

FUENTE: Escala. Estadística de calidad educativa. MINEDU

Siguiendo la tendencia anterior, en los tres casos se observa que la mayoría de alumnos de educación básica regular (EBR) se matricula en escuelas de gestión pública. Un aspecto interesante a notar es que la matrícula en escuelas privadas en Morropón alcanza el 25.7%, superando, de este modo, al distrito más urbano y menos pobre de los tres casos estudiados, Paita, cuya proporción de alumnos matriculados en instituciones educativas privadas representa el 21.02%. Por otro lado, conforme a sus indicadores demográficos, la población estudiantil de Paita se ubica en las zonas urbanas. De igual forma, el 71.3% del alumnado de Las Lomas se encuentra en las zonas rurales. Un caso aparte es el de Morropón, donde a pesar de que su oferta educativa se ubica principalmente en las áreas rurales, el 80.9% de su población estudiantil se ubica en la ciudad. Esto puede explicarse por la proliferación de escuelas unidocentes y multigrado en sus zonas rurales, y al hecho de que el grueso, si no toda, la oferta educativa privada, así como las grandes unidades escolares del estado se encuentran en las urbes.

Cuadro 5: MATRÍCULA EN EBR

	G. PÚBLICA	G. PRIVADA	URBANO	RURAL
Paita	78.9%	21.02%	99.3	0.6%
Morropón	74.2%	25.7%	80.9%	19.02%
Las Lomas	100%	0	28.6%	71.3%
Piura	74.2%	25.8%	79.2%	20.8%

FUENTE: Escala. Estadística de calidad educativa. MINEDU

En cobertura educativa, Las Lomas presenta menor cantidad de pobladores que acceden a un centro de enseñanza regular en los grupos de 3 a 16 años. En cambio, Morropón presenta los mejores índices de cobertura educativa en estos grupos etarios, llegando a superar en cobertura de inicial y secundaria al distrito de Paita.

Cuadro 6: ASISTENCIA A UN CENTRO DE EBR POR GRUPOS DE EDAD

	3 A 5 AÑOS	6 A 11 AÑOS	12 A 16 AÑOS	17 A 24 AÑOS
Paita	60.8%	96.6%	83.4%	25%
Morropón	68.3%	96.6%	89.5%	27.4%
Las Lomas	38.3%	91.9%	80%	19.1%

Fuente: INEI (2007)

Paita y Morropón tienen una mayor proporción de trabajadores con estudios secundarios (36.15% y 39.72%), mientras en Las Lomas una alta proporción de fuerza laboral sólo cuenta con estudios primarios (40%). La tendencia en el nivel de escolaridad alcanzado por la población mayor de 15 años se mantiene en los tres casos. Sin embargo, Paita registra los índices más altos de pobladores con algún tipo de educación superior, sobre todo técnica. En Las Lomas se observa la proporción más baja de habitantes en todos los niveles educativos, con excepción de primaria, así como la mayor proporción de población sin nivel educativo.

El sector financiero capta a la proporción más alta de personal calificado en Paita (89.47%), seguido por salud (87.38%), enseñanza (86.44%) y la explotación de minas y canteras (81.82%). En cambio, la enseñanza concentra al mayor número de trabajadores con educación superior en Morropón (92.07%) y Las Lomas (90.42% y), seguida por el sector salud (83.04% en Morropón y 86.37% en Las Lomas).

La política local

La política piurana muestra diferentes escenarios locales. Aunque el APRA alcanzó la Presidencia Regional, los contextos locales muestran una pluralidad de trayectorias partidarias, con presencia en el campo⁷⁸. En los años ochenta, en Paita y Las Lomas los comicios fueron disputados entre Acción Popular, el APRA e Izquierda Unida. En Morropón, el Partido Popular Cristiano ganó las elecciones de 1983. En los años noventa, los partidos perdieron fuerza y presencia en la sociedad nacional, surgiendo nuevos movimientos y liderazgos regionales y locales. En las elecciones de 1995 y 1998, sólo en Paita los partidos continuaron siendo una fuerza electoral, gracias a la popularidad de personajes como Alejandro Torres Vega, químico farmacéutico elegido alcalde hasta en 3 oportunidades por Acción Popular⁷⁹.

Con la descentralización, nuevas agrupaciones políticas de alcance nacional y orientación pragmática, como Somos Perú, Vamos Vecino, Perú Posible o

78 Piura condensó las tendencias generales del movimiento campesino durante la reforma agraria velazquista, considerada la más radical de América Latina.

79 Torres obtuvo 48.34% en 1980, 32.05% en 1995, 32.70% el 2006, y en octubre del 2010 volvió a postular a la alcaldía, a los 82 años de edad.

Unidad Nacional, coexistieron con movimientos políticos locales esporádicos, en su mayoría creados para la competencia electoral, desactivándose tras la primera participación en una elección. Así, las preferencias políticas de los tres distritos son diferenciadas. En Paita, partidos nacionales como Perú Posible y Vamos Vecino se han alternado en el poder con Acción Popular. En cambio, en Las Lomas hubo mayor presencia de agrupaciones como Cambio y desarrollo, vencedor de los comicios de 1995; Movimiento Independiente Las Lomas, electo en 1998; y Obras más Obras, ganador en las elecciones municipales de 2006. Estos movimientos eran liderados por antiguos militantes partidarios que lograron mantenerse en la escena política local⁸⁰.

Finalmente, en el caso de Morropón, la izquierda ha tenido gran influencia desde los años sesenta, por su acercamiento a los movimientos campesinos (Cotler 2009), y se consolida en los años ochenta con personajes como el economista Maximiliano Ruiz, elegido alcalde distrital por Izquierda Unida en los comicios de 1989. Tras la disolución de la izquierda se conformó el Movimiento Unidad Popular por el Alto Piura, congregando a miembros de la alianza de izquierda en la provincia. En representación de la nueva alianza, Ruiz fue reelegido en los comicios de 1992 y 1995. Con la descentralización, en Morropón resurgieron los partidos tradicionales. El APRA venció en las elecciones del 2002 y Duberlí López del Partido Socialista en las del 2006, agrupación a la que también estuvo ligado Maximiliano Ruiz⁸¹.

Como en otras regiones del país, en los casos seleccionados ha habido un desplazamiento gradual de un sistema controlado por tres o cuatro partidos nacionales a un escenario de fragmentación (Cotler 2009). Sin embargo, trayectorias individuales como la de Torres en Paita o la de Ruiz en Morropón, expresan la continuidad de proyectos políticos y de visiones de desarrollo que, en el caso de la izquierda, han buscado consolidar experiencias participativas en la gestión.

80 Un personaje emblemático es Segundo Castillo, alcalde de Las Lomas en el período 1989-1993 por Acción Popular, reelegido en 1995 por Cambio y Desarrollo, y el 2003 por la alianza Unidad Nacional. Una situación parecida es la de José Rogelio Neira, otro viejo militante de Acción Popular, elegido alcalde en 1998 por el movimiento Independiente Las Lomas y el 2010 por Unidad Nacional.

81 A partir del 2002, Ruiz fue director general del Centro de Investigación y Promoción Campesina (CIPCA), organización que brinda asesoramiento y apoyo técnico al gobierno de Morropón. Como ya se indicó, Maximiliano Ruiz es vicepresidente regional desde el 2010.

3.1. Las lógicas del gobierno y la gestión municipal

Dentro del contexto regional, un aspecto relevante para adentrarnos a las lógicas del funcionamiento de las municipalidades estudiadas es el paso de una gestión pública y administrativa desconcentrada, a una propiamente descentralizada. En nuestro análisis de la gestión municipal partimos del reconocimiento de la heterogeneidad de condiciones organizativas para ejercer funciones en educación, en el marco de la descentralización. En este proceso, una de las mayores dificultades para las municipalidades es transitar a una gestión efectivamente descentralizada y con una práctica de participación democrática, reformando sus estructuras jerárquicas y los niveles de coordinación de sus funcionarios.

La transición de la desconcentración a la descentralización

Las normas de la descentralización han aumentado las atribuciones iniciales de las municipalidades⁸², impulsando cambios organizacionales en ellas para adecuarse a la normativa, pero mantienen un diseño formal uniforme y de sesgo urbano, que a su vez es el modelo implícito en la estructura organizacional de los gobiernos regionales (estructurados “como si fueran una municipalidad grande”, según Molina 2010). El marco institucional participativo y descentralizado ensayado en el país traslada el mismo diseño a ámbitos de gobierno más grandes, como “muñecas rusas”, reduciendo su efectividad inicial (Remy 2011).

De modo que las medidas descentralizadoras en educación, establecidas para generar innovaciones que dinamizaran la educación en el ámbito local, se ubican en un ciclo de reordenamiento organizacional y reforma estatal. En este ciclo, las municipalidades están transitando de actividades tradicionales de apoyo en educación, como equipar escuelas y construir infraestructura, al manejo de escuelas, la contratación y control de la asistencia docente, el desarrollo de proyectos educativos a nivel de establecimiento, la posibilidad del manejo financiero de escuelas y la implementación de adaptaciones curriculares en el ámbito local (Cassasus 2005).

Pese a los beneficios potenciales de la descentralización, las desviaciones de

82 En lo que respecta a la atención a la educación, el Plan Anual de Transferencia 2007 incorporaba 19 funciones del art. 47 de LOGR y 6 facultades del sector educación.

ineficacia, irresponsabilidad e inflación de costos tienen a reproducirse en el ámbito municipal y regional en los países en que se han ensayado reformas administrativas, haciendo indispensable reformar la cúpula del Estado (Crozier 1992). Pero, incluso concediendo a estas reformas una adecuada formalización, las organizaciones se estructuran estratégicamente, siguiendo patrones informales. Comprender cómo elaboran sus estrategias de adecuación a los cambios torna necesario conocer primero cómo se estructuran, es decir, “cómo funcionan, conociendo sus partes constitutivas, las funciones que desempeña cada una de ellas y la forma en que se relacionan entre sí dichas funciones. Concretamente, tenemos que saber cómo atraviesan las organizaciones los flujos de los procesos de trabajo, autoridad, información y decisión” (Mintzberg 1984: 41).

3.2. Estructuración del gobierno municipal

La legislación municipal establece una estructura orgánica y administrativa uniforme, regulada por la LOM y la Ley del Empleo Público⁸³. Las decisiones se toman por el Consejo Municipal (con un criterio político de división de poderes ejecutivo y legislativo) y la Gerencia Municipal (con un criterio técnico de división del trabajo en oficinas y órganos), y toman como referencia los aportes de la participación. Es decir, los mecanismos participativos no son vinculantes. Son funciones básicas de la gestión municipal atender servicios públicos básicos (agua, luz, salubridad, etc.); servicios sociales (programas alimentarios, DEMUNA, educación, cultura y deporte); y la gestión y promoción del desarrollo local (art. 86 de la LOM).

Las municipalidades tienen autonomía relativa para definir su gobierno, su estructura organizacional, la composición de su personal y su economía interna. Estos elementos de su configuración interna delimitan la gestión municipal, articulada a los niveles de gobierno regional y central. En la práctica, la heterogeneidad real se contrapone a la autonomía formal, en la medida que legalmente no hay mayores criterios de diferenciación entre municipalidades

83 Según el art. 4 de la ley marco del empleo público 28175, los empleados públicos se clasifican en: funcionario público (electo y de confianza), empleado de confianza (secretarios y asesores) y servidor público (hacen carrera pública). Estos últimos se dividen en Directivo superior, ejecutivo, especialista, de apoyo y régimen especial.

provinciales y distritales⁸⁴. Siendo ésta una gruesa diferenciación, la legislación descentralista establece competencias y funciones compartidas y específicas, haciendo que el rol de las municipalidades sea muy amplio. Empezaremos analizando cómo se estructuran los procesos de autoridad y decisión y cómo se establece la división del trabajo entre los funcionarios municipales. Las tres municipalidades estudiadas cuentan con organigrama. En conformidad con la LOM, todas cuentan con una gerencia municipal. Sin embargo, existen diferencias en los caminos que han tomado para la determinación de sus órganos de línea.

Autoridades y gerentes

Organizacionalmente, las municipalidades se dividen en una estructura orgánica y una estructura administrativa. A nivel orgánico, presentan niveles relacionados con las jerarquías internas de la organización municipal. En el primer nivel se concentra la alta dirección, correspondiente al Alcalde y a los regidores. En el segundo nivel se encuentran los órganos de línea y las oficinas de asesoramiento y apoyo. En el tercer nivel se encuentran las diferentes unidades y subunidades que dependen de los niveles anteriores.

En esta estructura piramidal los niveles decisores se concentran en el primer nivel, y aunque la descentralización otorgue una mayor autonomía al segundo y tercer nivel, la toma de decisiones se mantiene vertical. En el ámbito administrativo, la estructura básica de una municipalidad comprende la Gerencia Municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; de acuerdo a la disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente. Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

En el primer nivel de la jerarquía municipal, las municipalidades estudiadas cuentan con alcaldes con profesiones y trayectorias políticas marcadamente diferenciadas. Como ya se indicó, en Paita el alcalde es un químico farmacéutico militante de Acción Popular; en Morropón el alcalde es un profesor especializado en química con estudios en agronomía y militante del Partido Socialista; y el

84 La legislación reconoce formalmente hasta seis tipos de municipalidad (Municipalidad Provincial, Municipalidad Distrital, Municipalidad de Centro Poblado, Regímenes especiales en Municipalidades Fronterizas, Municipalidad Metropolitana de Lima y Municipalidades rurales en provincias o distritos con más del 50% de población rural, con prioridad de FONCOMUN). En la práctica, predomina la distinción entre el nivel provincial y distrital.

alcalde de Las Lomas es un doctor políticamente independiente. Alejandro Torres, alcalde de Paita, cuenta con gran popularidad por su cercanía con la población. Según el Sub gerente de educación, pese a sus ochenta años, es usual que visite asentamientos poblacionales, haga inspecciones y tenga un conocimiento directo de las opiniones de la gente. Estas visitas realzaron la imagen pública de la autoridad local. En unos casos Torres llegaba con víveres, ante desastres agrícolas como los dejados por el Fenómeno del Niño en 1983. Duberlí López, alcalde de Morropón, es presidente de REMURPI y ha seguido cursos en descentralización fiscal. Finalmente, el alcalde de Las Lomas, de profesión médico, ha tenido experiencia administrativa ligada al sector salud.

En el segundo nivel, las tres municipalidades han instalado áreas de planeamiento, bajo la figura de gerencias o de unidades. En el marco del Plan de incentivo económico fomentado por el gobierno central a través del MEF, para modernizar la administración municipal en base a un modelo gerencial, el fomento de la gestión por resultados y la constitución de áreas de planeamiento, mejoramiento del servicio al usuario, etc., las municipalidades han buscado adaptarse a estas normativas, empezando por la modificación de sus organigramas o la actualización de sus documentos de gestión, experimentando muchas dificultades en su implementación formal.

Así, aunque las tres contaban con Gerencia Municipal, presentaban diferencias en la adecuación de sus órganos de línea. Paita definió sus órganos de línea como gerencias, siguiendo una concepción más moderna de la administración pública, en tanto que Las Lomas y Morropón seguían funcionando bajo el esquema de direcciones, subdirecciones y divisiones⁸⁵.

Como puede verse en el cuadro comparado por áreas, ninguna de las tres contaba con un área de educación dentro de su organigrama, función que en el caso de Paita cumplía la Gerencia de Desarrollo Social.

85 En Morropón se creó un área de personal y se separó rentas y catastro para mejorar su eficiencia. En cambio, Las Lomas y Paita realizaron cambios ajenos al plan de modernización del MEF, buscando afrontar el desarrollo económico local y la descentralización educativa.

Cuadro 7: ÁREAS DE LAS MUNICIPALIDADES ESTUDIADAS

M. PAITA	M. MORROPÓN	M. LAS LOMAS
Gerencia Municipal	Gerencia Municipal	Gerencia Municipal
Gerencia de rentas	Oficina de administración y rentas: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de administración • Unidad de rentas 	Unidad de administración y rentas
Gerencia de Administración y Finanzas		
Gerencia de asesoría Jurídica	Unidad de Asesoría Jurídica	Unidad de asesoría Jurídica
Gerencia de Planeamiento y presupuesto	Unidad de Planificación, presupuesto, cooperación técnica y Desarrollo Empresarial	Unidad de Planeamiento y presupuesto
Gerencia de desarrollo urbano y rural	Dirección de desarrollo urbano y rural: <ul style="list-style-type: none"> • División de infraestructura • División de Planeamiento urbano y Catastro 	X
Gerencia de Servicios a la comunidad	Dirección de Servicios sociales y comunales <ul style="list-style-type: none"> • División de servicios sociales • División de servicios comunales 	División de servicios comunales
		División de servicios sociales
Gerencia de Desarrollo económico Local	X	División de desarrollo económico
Gerencia de Desarrollo Social	X	División de servicios técnicos

Fuente: Elaboración propia

Lo usual es que las municipalidades tengan Comisiones, pero no una oficina que priorice la gestión de proyectos educativos. Siguiendo con el cuadro, puede verse que Paita tenía 8 gerencias, en donde se distribuían 28 subgerencias⁸⁶. La Gerencia de Desarrollo Social se encargaba de educación, y la subgerencia de Educación Cultura y Deportes de la ejecución, teniendo por finalidad “Desarrollar funciones ejecutivas especializadas de apoyo al desarrollo de la gestión educativa local; fomento del desarrollo cultural; y, promoción del desarrollo del deporte local (MOF 2009: 31). En educación, manifestaba como objetivo mejorar la calidad del servicio, “en concordancia con la reforma y modernización del sistema de educación, así como el contexto social, económico y cultural de la provincia de Paita, contribuyendo a la ampliación y desarrollo de las capacidades humanas para el desarrollo integral y sostenible” (MOF 2009: 7). Por su parte, la municipalidad de Morropón presenta 4 unidades y 2 direcciones que, a su vez, agrupan a 4

86 En ROF aprobado por Ordenanza Municipal N° 014. 2008- CPP.

divisiones; una estructura similar hay en Las Lomas, con la salvedad que sus tres unidades y 4 divisiones se agrupan de otra manera, destacando la falta de una instancia de desarrollo urbano en su organigrama, pero también la implementación de instancias como la División de desarrollo económico, que han significado el aumento de plazas y la necesidad de captar profesionales calificados.

Las municipalidades deben contar y manejar instrumentos de gestión que regulen la administración de sus estructuras internas. Los instrumentos de planificación corresponden al Plan de Desarrollo Concertado (PDC), que expresa la visión de la municipalidad y al Plan de Desarrollo Institucional (PDI), que expresa la misión de la municipalidad. En teoría, estos instrumentos se articulan y son la base para la construcción de instrumentos operativos como el Plan Operativo Anual (POA), el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC).

Paita se encontraba actualizando su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), y aunque a diferencia de Morropón y Las Lomas no contaba con padrón, tenía elaborados la mayoría de los documentos de gestión, incluyendo los más importantes como el PDC, el Proyecto Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). Morropón y Las Lomas contaban con PDC, pero ninguna de estas municipalidades tenía PEI ni el POI del año en curso (2008), lo cual constituye una deficiencia importante en términos de la gestión administrativa. Además, puede observarse que ninguna de las tres tenía catastro.

Cuadro 8: EXISTENCIA DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

	PAITA	MORROPÓN	LAS LOMAS
PDC	Sí	Sí	Sí
PEI	Sí	No	No
POI 2008	Sí	No	No
ROF	Sí	Sí	Sí
MOF	Sí	Sí	Sí
CAP	Sí	Sí	Sí
RIC	Sí	Sí	Sí
TUPA	Sí	Sí	Sí
Padrón	No	Sí	Sí
Catastro	No	No	No

Fuente: Elaboración propia

Constatamos además que los funcionarios de los niveles decisorios no tienen claridad sobre lo que el término gestión significa. Todos enfatizaron la importancia de los procesos de participación en la toma de decisiones e indicaron que sus municipalidades estaban implementando el sistema de presupuesto por resultados. En la práctica, puede discutirse si efectivamente prevalecen estos criterios de manera formal, o si predominan prácticas que conlleven a usos patrimonialistas del poder y los recursos públicos.

Finalmente, los tres casos expresan problemas similares en la gestión administrativa, siendo apremiante resolver la insuficiencia de recursos económicos y de recursos humanos calificados. Al parecer, el manejo político de los procesos de selección de personal repercute en la insuficiencia de personal calificado. Además, la alta rotación de los cargos directivos afecta a la gestión municipal, sobre todo para implementar reformas como el planeamiento estratégico. Esto nos lleva a analizar la forma en que cada municipalidad organiza y administra sus recursos humanos y presupuestarios.

Funcionarios políticos y funcionarios profesionales

El personal de una municipalidad no tiene una composición uniforme. Aunque las municipalidades estudiadas afrontan problemas similares, manifiestan especificidades en la situación y manejo de sus recursos humanos y presupuestarios. De las tres, la municipalidad de Paita posee la estructura organizacional más amplia y mayor cantidad de trabajadores, lo cual supone un mayor gasto. Pero todas tienen gran cantidad de empleados laborando.

Cuadro 9: PERSONAL SEGUN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN 2008

PERSONAL	PAITA	LAS LOMAS	MORROPÓN
Funcionarios y/o directivos	39	4	4
Empleados	253	93	27
Obreros	122	33	8
Personal de vigilancia	116	6	8
Total	530	136	47

Fuente: RENAMU 2009

Las municipalidades carecen de trabajadores necesarios para cumplir eficientemente sus funciones. El año 2008, el total de plazas no ocupadas en la

municipalidad de Paita ascendía a 30. Entre las áreas afectadas se encontraba el Órgano de Control Institucional –sin jefe de área en el momento de nuestra visita- y la Gerencia de Planeamiento –que de cuatro plazas sólo tenía cubiertas dos-. Además, en la Gerencia de Desarrollo económico local el único personal era el gerente. Algo similar ocurría en la municipalidad de Morropón, que creó un área de servicios sociales sin contar con personal contratado.

Otra problemática común radica en que las plazas asignadas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) a determinadas instancias son insuficientes para realizar las labores que les corresponden. En la municipalidad de Paita, Subgerencias como la de presupuesto o la de participación ciudadana están a cargo de 2 personas, y en Morropón, la Oficina de Planeamiento y presupuesto sólo contaba con la plaza de jefe de área.

Las carencias en la cantidad de personal generan una discordancia entre las reformas institucionales previstas en el ROF o el organigrama, y las capacidades efectivamente existentes para poner en práctica los lineamientos formales. Estos problemas se vinculan con la falta de recursos económicos para cubrir todas las plazas de personal. Como indicó una funcionaria de Morropón: “si veo el organigrama está muy bien, pero en realidad no está bien, porque todas las plazas no están cubiertas, por motivos presupuestales más que todo”.

Esta falta de personal también puede explicarse por la prioridad que los alcaldes brindan al funcionamiento de algunas áreas en detrimento de otras. Es el caso de la Gerencia de desarrollo urbano de la municipalidad de Paita, que empleaba 30 trabajadores. En dicha instancia se gestionan las obras de infraestructura, un pilar fundamental en la visión de desarrollo de los alcaldes y para el establecimiento de redes de clientelas. Es un lugar de trabajo codiciado y su personal, a menudo es designado por razones políticas, lo cual potencialmente afecta un eficiente funcionamiento del área. Las carencias también se expresan en la calidad de la formación de los trabajadores. En los tres casos se evidencia la falta de personal técnico calificado. En comparación, Paita presentaba un menor número de profesionales y técnicos entre sus empleados. Mientras en Morropón y Las Lomas la mayoría de trabajadores municipales son técnicos, en Paita casi la mitad eran auxiliares. Es interesante que la localidad con mayores índices de pobreza, Las Lomas, presentase una alta proporción de profesionales.

Cuadro 10: PERSONAL SEGÚN FORMACIÓN 2008

DISTRITOS	PROFESIONALES	TÉCNICOS	AUXILIARES	TOTAL
Paita	21.34%	36.36%	42.29%	253
Las Lomas	31.18%	36.55%	32.25%	93
Morropón	22.22%	62.96%	14.81%	27

Fuente: RENAMU 2009

Dos factores explican la falta de personal calificado: las precariedades presupuestales de los municipios y la interferencia de intereses políticos en los procesos de contratación de los administradores públicos. Este es el punto de vista del alcalde de Las Lomas, quien considera que habitualmente predominan criterios personalistas en la elección del personal: “Generalmente, los alcaldes distritales han estado acostumbrados a colocar a mi compadre, a mi amigo, al vecino, al otro que es el que trabaja políticamente para ponerme votos, etc.”

Esto es consecuencia de la existencia de una relación compleja entre dos formas de enfrentar la contratación administrativa: por las normas del desempeño y del mérito –la selección por la “competencia neutral”- y por criterios de adscripción política⁸⁷. Este tipo de tensiones se manifiestan explícitamente en la selección de los cargos directivos de la organización municipal. De hecho, la LOM contempla la contratación de gerentes, subgerentes y jefes de área bajo los conceptos de “cargo de confianza” y “designación directa”. Estas figuras legales centran la eficiencia del proceso de contratación en el juicio del alcalde, antes que en mecanismos formales de selección. En términos de un funcionario de la municipalidad de Paita: “Los cargos de confianza, gerencias y subgerencias son decisión directa del alcalde que ve [que], de repente, el perfil de esa persona puede ubicarse en tal sitio para que desempeñe esa función”.

Pero los criterios que subyacen a las decisiones tomadas en este tema

87 Según Peters, aunque se suponga que la contratación por méritos sea “el instrumento lógico para llenar los puestos vacantes con el personal más calificado () los criterios adscriptivos pueden ser importantes en algunos casos, para alcanzar los propósitos de la organización” (Peters 1999: 182). En el caso de Paita, el partido político en el gobierno vigila las acciones de la municipalidad. Los dirigentes del partido se reúnen con el Comité (dirigentes y plana menor) y discute algunas decisiones tomadas, especialmente en el tema educativo. Se hace llegar las opiniones al alcalde, que decide en última instancia. Además, existe la visión de que se está modernizando la gestión, que coexiste con una mirada negativa de la descentralización. La percepción es que no han recibido apoyo del gobierno regional ni central. Se prioriza el tema político, evidenciado en el hecho de que el Programa Agua para Todos no llegue a Paita.

son relativos, no se reducen a la política. En unos casos, efectivamente, la contratación de directivos responde a patronazgos políticos informales que derivan en formales. Un ejemplo es el caso del subgerente de educación de la municipalidad de Paita, quien comprende su asignación al cargo como un reconocimiento al apoyo brindado en las actividades proselitistas emprendidas por el alcalde Alejandro Torres.

“[La asignación del cargo directivo] es, también, por la experiencia de haber caminado con él [alcalde] en actividades [de apoyo a la población] que se hacían, incluso, antes de la campaña [electoral]”.

Sin embargo, en las instancias que requieren una formación especializada, las jefaturas deben ser ocupadas bajo criterios meritocráticos. Es el caso de las áreas de planeamiento y presupuesto o de las oficinas formuladoras de proyectos, que tienen un rol central en la dinámica municipal. Los funcionarios de estas áreas y gerencias suelen ser profesionales calificados, con experiencia previa en la administración pública y sin filiaciones políticas. Según la subgerente de planeamiento y presupuesto de la municipalidad de Paita, esto responde a que los partidos carecen de profesionales especializados dentro de sus cuadros: “No hay personal entre los políticos que puedan cumplir con las funciones que se cumplen acá [en el área de planeamiento y presupuesto]”.

Un aspecto importante para el desempeño eficiente del servidor público es establecer un contacto continuo con la población, que le permita considerar las particularidades de la situación local en el diseño y ejecución de políticas públicas. En esta lógica, la designación de los servidores públicos debería realizarse “mediante una combinación de disposición política y talento administrativo” (Peters 1999: 183). Esta visión es compartida por un funcionario de la municipalidad de Paita, al considerar que: “No se puede ser netamente técnico (...) tiene que estar equilibrado lo técnico con lo político y lo social. El técnico puede ser muy frío”.

Al respecto, otro problema común en la composición del personal se relaciona con que los directivos e incluso el personal encargado de la formulación y ejecución de proyectos no residen en la localidad⁸⁸. Como sostiene un funcionario municipal de Paita:

“[...] no solamente este alcalde, sino anteriores alcaldes han querido

⁸⁸ En Morropón, el 18% de la administración pública no reside permanentemente en el distrito. En Paita este índice alcanza el 17.24% y en Las Lomas representa el 12.87% (INEI 2007).

que los profesionales ingresen o manejen, pero no se presentan o tienen otros trabajos en otros sitios. Aquí hay buenos profesionales, pero también salen, no se quieren quedar en Paita. Entonces, tenemos gerente de presupuesto que no es de acá, gerente municipal [que] vive acá pero se va los fines de semana a Chiclayo, gerente de administración que no es de acá, gerente de servicios a la comunidad que no es de acá, el gerente de desarrollo social sí vive acá, secretaria general también vive acá, pero la mayoría es gente de Piura”.

Las precariedades en la dotación de servicios básicos y en infraestructura urbana hacen poco atractivas estas localidades para que sectores profesionales establezcan su residencia permanente. Al no tener un contacto continuo con la comunidad y sus problemas, se debilita el compromiso del funcionario con el desarrollo del distrito, se acentúa su desconocimiento de la realidad local y se afecta su capacidad administrativa.

Por otro lado, algunos funcionarios municipales subrayan la necesidad de que el alcalde se rodee de personal de confianza para el éxito de su gestión. En palabras del subgerente de participación ciudadana de Paita:

“La gestión necesita que el señor alcalde llame a los técnicos y a las personas que considera él que puede depositar toda su confianza para trabajar en la misma línea, en el mismo ritmo, que sus mismas palabras lo dicen pueda confiar. La gerencia tiene a la vez tanto manejo y algunas autonomías que, si no se pone a gente que tú confías, que tú conoces, puede que la gestión fracase”.

De este modo, la confianza no se establece en torno a los mecanismos de funcionamiento y control institucionales, sino que depende de la relación personal que liga al funcionario y la autoridad municipal. Es posible incluso que las designaciones políticas respondan a una premiación de lealtades personales antes que a adherencias ideológicas⁸⁹.

Autoras como Balarin (2005) advierten que la falta de criterios formales para

⁸⁹ Estas prácticas pueden ser positivas en la medida que las personas seleccionadas mediante un sistema de botín estén “[] mejor dispuestas hacia los programas del partido político en el poder que las designadas por el sistema de méritos, supuestamente neutrales, que podrían mostrarse hostiles hacia cierto programa” (Peters 1999: 183). Lo negativo es que pueden provocar que la dinámica municipal gire en torno al mantenimiento de grupos de interés antes que de acciones relevantes para el desarrollo local.

entrar o salir de un organismo estatal puede generar el predominio de relaciones clientelistas, convirtiendo la burocracia en “un producto de pactos y alianzas temporales”⁹⁰. En tal escenario, un riesgo para la organización es que altos funcionarios con poder de influencia construyan sus propias clientelas e interfieran en la capacidad efectiva del alcalde para manejar el municipio. Esto sucedió en Paíta, según nos relata un funcionario de esta municipalidad:

“[El] señor alcalde era de [los que] siempre buscaba a otra persona que estaba a su lado para que le buscara los técnicos, le buscara los gerentes y yo siempre le decía a Alejandro por la amistad que teníamos que ese era su error, porque el que estaba a su costado o el que le encargaba... el técnico que venía un poco que tenía cierta gratitud, si se puede utilizar el término, con la persona que lo trajo, más no tenía un compromiso directo con el alcalde, sino con el que me trajo, el que me puso [...]. Esto ocurría con los gerentes municipales, yo te he traído y por lo tanto a mí me obedeces”.

Lo anterior ilustra claramente lo que Balarin denomina como “patrones feudales”. Según esta autora, en el modelo feudal, la competición para la obtención de favores o las luchas entre grupos feudales determinan las decisiones dentro de una organización. En esta dinámica, las acciones pueden ser entendidas como “estrategias que los jugadores usan para defender o adelantar sus posiciones” (Balarin 2005: 150), antes que como medidas para la aplicación de políticas relevantes que mejoren las condiciones de vida de la población.

El establecimiento de clientelas en los procesos de contratación administrativa se da en un escenario regional donde el promedio de ingresos en el sector público es de 1329.2 soles, el segundo más alto después del grupo ocupacional de los empleadores, con 1484.2 soles (Ministerio de Trabajo 2009). En las Lomas o Morropón, el ingreso mensual de los trabajadores municipales se ubica entre los 800 y 600 soles para puestos como secretaria de personal o responsable de fotocopiadora, hasta los 3250 y 2600 soles, correspondiendo el más alto a los alcaldes. Para funcionarios y directivos, las remuneraciones más altas oscilan entre los 3150 y 2550 soles –correspondientes a los gerentes municipales- y las más bajas bordean los 1000 soles. Por otro lado, en municipalidades como

90 “The lack of clear criteria for entering or leaving the educational administrative system, leads to the prevalence of clientelistic mechanisms which make the existing bureaucracy one of temporary pact and alliances [...]”. Balarin (2005: 145).

Paita, “el gasto anual en remuneraciones y de mantenimiento de los inmuebles consume el 70% del presupuesto del municipio [destinado a gasto corriente] [...]”⁹¹.

En el ámbito rural, un empleado público puede llegar a percibir hasta cinco veces más de lo que gana un trabajador independiente, mientras que en zonas urbanas gana cerca del doble (Cuanto 2011). En consecuencia, las remuneraciones de la administración pública influyen en el incremento de expectativas de trabajar en el sector como estrategia de movilidad social, a lo que se añade el hecho de que “ser empleado público asegura, en el caso de los trabajadores nombrados, estabilidad laboral” (Muñoz y Flores 2007: 236). No obstante, éste último aspecto es un privilegio al que pocos acceden. En las tres municipalidades, la cantidad de empleados nombrados es mucho menor que la de contratados permanentes o que la de quienes están bajo un régimen de servicios no personales. En Paita y Las Lomas, la mayoría de empleados están contratados bajo la última modalidad.

Cuadro 11: PERSONAL EMPLEADO SEGÚN CONDICIÓN LABORAL 2008

	NOMBRADO		CONTRATADO PERMANENTE		SERVICIOS NO PERSONALES		CONTRATADO ADMINISTRATIVO DE SERVICIO		TOTAL
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Paita	97	38.33	68	26.87	156	61.66	0	0	253
Las Lomas	20	16.66	26	21.66	47	39.16	0	0	120
Morropón	5	18.51	16	59.25	4	14.81	2	7.40	27

Fuente: RENAMU 2009

Las diversas condiciones laborales a que están sujetos los trabajadores públicos suscitan problemáticas específicas. Por una parte, los nombramientos pueden ocasionar que las iniciativas de control de las acciones del personal tiendan “a la lentitud y a la sobrecarga legal”, no permitiendo “el dinamismo ni la evaluación

91 MPP. Plan de desarrollo Urbano 2010.

efectiva de burócratas, porque éstos tienen una garantía de permanencia prácticamente inquebrantable” (Trelles 2009: 70-71). En esta línea, el alcalde de Morropón admite:

“Bueno, los cambios interiores a veces es más difícil concretarlos, porque tú tienes un personal que ya tiene varios años acá, se cree con derecho propio y que no se siente amenazado con que lo puedan desplazar o quitarle el trabajo, porque ya se ganó una estabilidad laboral [...]”

Por otra parte, el sistema de contrataciones, en sus diversas modalidades, acrecienta la inestabilidad laboral. La rotación de personal es una constante en la gestión de recursos humanos en la administración pública; se vincula con la carencia de mecanismos de promoción de la carrera pública y es una de las principales causas de descontento entre los empleados públicos.

En las tres municipalidades analizadas, Paita presenta más problemas vinculados a la estabilidad laboral de los trabajadores municipales. Durante la gestión del alcalde Alejandro Torres, el cargo de gerente municipal ha rotado 7 veces. Los continuos cambios en los equipos técnicos, causados principalmente por presiones políticas de grupos de interés o por escándalos de corrupción, “impiden la formación de una memoria institucional y dificultan un proceso de aprendizaje que asegure una mejora continua de la organización”⁹². Esto es lo que comenta una funcionaria de la municipalidad de Paita:

“Como son cargos de confianza casi todas las gerencias, [entonces] en cualquier momento te llega una resolución [...] o [hay] rotación y lo que avanzaste lo dejaste allí, de repente el jefe que viene que llegó lo tomó, continuó o sino lo deja ahí”

Las tres municipales han adoptado diferentes estrategias para hacer frente a sus problemas comunes y constituir una burocracia medianamente eficiente. Una de ellas, la más común, es capacitar personal mediante convenios con el sector privado o estatal.

92 “Ministerial teams change continuously, thus impeding the formation of an institutional memory and hindering a learning process which might guarantee some degree of incremental change” (Balarin 2005: 144).

Cuadro 12: REQUERIMIENTOS DE CAPACITACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES 2009

TIPOS DE CAPACITACIÓN	LAS LOMAS	MORROPÓN	PAITA
Administración, Contabilidad y finanzas	0	X	X
Política y Gestión Municipal	X	X	X
Legislación Municipal	X	0	X
Registro Civil	0	0	X
Plan Estratégico y Planificación Operativa	0	X	X
Gestión Ambiental	X	X	X
Defensa Civil	0	0	X
Seguridad Ciudadana	X	X	X
Estadística e Indicadores Municipales	0	X	X
Tecnología de la Información y Comunicaciones	0	0	X
Informática	0	X	X
Organización y Gestión de Bibliotecas	0	0	X
Turismo	X	0	X
Derechos y desarrollo humano	0	X	X
Formulación y ejecución de proyectos	0	X	X
Promoción y desarrollo de la MYPES	X	X	X
Otro	0	0	0
TOTAL	6	10	16

Fuente: RENAMU 2009

Como se desprende del cuadro anterior, la municipalidad de Paita presenta mayores requerimientos de capacitación, mientras la de Las Lomas tiene menos solicitudes de este tipo. Otra herramienta para mejorar la gestión municipal son las asistencias técnicas que brindan entidades del gobierno central, como el SNIP. En este caso, como se ve en el cuadro siguiente, Las Lomas presenta también un bajo índice de requerimientos en comparación con las otras dos municipalidades.

Cuadro 13: REQUERIMIENTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS MUNICIPALIDADES 2009

TIPOS DE CAPACITACIÓN	LAS LOMAS	MORROPÓN	PAITA
Gestión municipal	1	1	1
Catastro Urbano y rural	1	1	1
Planificación del desarrollo local	1	1	1
Contabilidad financiera	0	1	0
Formulación y ejecución de proyectos	0	1	1
Proyectos habitacionales y mejoramiento de barrios	1	1	0
Desarrollo local y descentralizado	0	1	0
Defensa civil	0	0	0
Seguridad ciudadana	1	1	1
Estadística	0	0	1
Informática	0	1	1
Turismo	1	0	1
Gestión externa del Estado	0	1	0
Biblioteca	0	0	1
Otro	0	0	0
TOTAL	6	10	9

Fuente: RENAMU 2009

Finalmente, entre los años 2007 y 2010, las municipalidades de Paita y Las Lomas invirtieron más que Morropón en el desarrollo de capacidades. El 2007, la municipalidad de Paita destinó 425,515 soles y Las Lomas 51,825 soles. El 2008, la inversión en desarrollo de capacidades en Paita y Las Lomas fue de 100,000 y 113,142 soles, respectivamente. Las actividades consisten en capacitaciones a servidores públicos y a la ciudadanía sobre temas como gestión participativa, presupuesto participativo y, sólo en el caso de Las Lomas, elaboración del Proyecto Educativo Local⁹³.

Ingresos y ejecución de inversión

Desde 1996, las municipalidades se rigen por el Presupuesto Funcional

⁹³ Ministerio de Economía. MEF. Consulta Amigable.

Programático como metodología de programación y formulación presupuestaria. El Presupuesto Municipal es la base para lograr el Plan Operativo Anual (POA), el cual se articula al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y a los acuerdos programados en el Presupuesto Participativo. Los instrumentos de planeación y de programación presupuestaria deben articularse con los procesos de participación (Ríos 2008).

En sus recursos presupuestarios, las tres municipalidades presentan diferencias en correlación con su tamaño poblacional y con la situación económica y político-administrativa de sus respectivos municipios. Paita, la municipalidad menos pobre, con carácter provincial y un mayor volumen y densidad demográfica, tiene el presupuesto *per cápita* más alto en comparación con Morropón y Las Lomas, pero menor avance de gasto.

Cuadro 14: PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO 2010

MUNICIPALIDADES	PIM*	PIM PER CÁPITA*	AVANCE DE GASTO
Las Lomas	10,946,941	407.01	78.4%
Morropón	6,979,193	483.96	73.2%
Paita	54,953,026	757.74	61.3%

*En nuevos soles

Fuente: MEF- Municipalidad de Paita

Además de ser capital provincial, un factor que explica el mayor presupuesto de Paita es el dinamismo económico que tiene como núcleo al puerto de la ciudad, y la presencia de industrias vinculadas a la extracción de Petróleo. En torno a estas actividades productivas la municipalidad obtiene fondos por canon y renta de aduanas. El año 2010, Paita recibió por concepto de canon 30,221,325 nuevos soles, en tanto que Las Lomas y Morropón recibieron sólo 3,554,989 y 4,075,087, respectivamente. Los principales aportes paitaños procedían del canon petrolero (13,677,046 soles), canon pesquero (870,085 soles) y las rentas de aduanas (1,301,884 soles).

Cuadro 15: INGRESOS MUNICIPALES SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2010

CONCEPTO DE INGRESO	LAS LOMAS		MORROPÓN		PAITA	
	Total*	% PIM	Total	% PIM	Total	% PIM
Recursos Ordinarios	731,071	6.67	283,483	4.06	866,654	1.57
FONCOMUN	3,841,543	35.09	1,890,744	27.09	13,247,790	24.10
Impuestos Municipales	118,001	1.07	95,542	1.36	3,116,622	5.67
Recursos Directamente Recaudados	349,611	3.19	197,454	2.82	7,076,057	12.87
Donaciones y transferencias	2,351,756	21.48	53	7.59	424,578	0.77
Canon, sobre canon, etc.	3,554,989	32.47	4,075,087	58.3	30,221,325	54.99
Operaciones Oficiales de Crédito	--	--	436,830	6.25	--	--

*En nuevos soles

Fuente: MEF – Municipalidad de Paita

Otro aspecto de desigualdad presupuestaria es la presencia de la inversión privada. Paita alberga un total de 2658 empresas, mientras Morropón y Las Lomas sólo contaban con 458 y 307, respectivamente. Las empresas son los principales contribuyentes al erario municipal a través del pago de impuestos como el predial o de licencias de funcionamiento; constituyen un importante soporte para una municipalidad como Paita que, al igual que Morropón y Las Lomas, sufre altos índices de morosidad y serias deficiencias en la recaudación tributaria.

Las carencias en el tema tributario constituyen grandes inconvenientes para el funcionamiento eficiente del aparato administrativo y mina su capacidad para atender a los sectores más necesitados de la población. Un fenómeno que influye en esta problemática son los bajos ingresos de la ciudadanía. En Paita el 62.5% de las familias perciben ingresos que oscilan entre los 560 y 2744 soles⁹⁴.

94 MPP. Plan de desarrollo Urbano 2010.

Las precariedades económicas se ligan a una fuerte presencia del trabajo estacional y al alza de las tarifas portuarias, producto de la concesión del terminal marítimo en el año 2009, lo cual ha afectado negativamente las actividades económicas que la población realiza allí. Por otro lado, según la ENAHO (INEI 2009), en las localidades ubicadas en la costa rural, como Morropón y Las Lomas, hay un ingreso real promedio *per cápita* mensual de 346 soles. Los bajos ingresos en estas zonas se deben a la dificultad del acceso a créditos, asistencia técnica, y asesoría comercial, que ayuden a mejorar la producción agropecuaria⁹⁵.

Otros aspectos que explican la baja recaudación de los gobiernos locales son los altos costos de la formalización, la falta de un sistema de fiscalización y sanción para la evasión de impuestos, la percepción de la evasión como una conducta común, la desconfianza respecto al uso de los recursos obtenidos mediante la tributación, y la carencia o caducidad de programas informáticos que permitan sistematizar la información sobre los ingresos fiscales municipales (Ciudadanos al día 2004).

Como parte del Plan de incentivo económico del MEF, las tres municipalidades están adoptando diferentes medidas para mejorar su recaudación fiscal. Entre ellas está el fortalecimiento del área de rentas y la implementación de sistemas informáticos. Como resultado, entre los años 2007 y 2010 se registra un aumento de los recursos obtenidos mediante el pago de los impuestos municipales. Morropón y Las Lomas han logrado los mejores resultados.

Cuadro 16: INGRESOS POR IMPUESTOS MUNICIPALES 2007 – 2010*

DISTRITOS	2007	2008	2009	2010
Las Lomas	79,405	115,456	90,634	118,001
Morropón	38,017	61,684	63,717	95,542
Paita	2,733,141	3,888,050	3,118,557	3,116,622

*En nuevos soles

Fuente: MEF – Municipalidad de Paita

Cabe resaltar que los mayores recursos de Paita no se traducen en una mejor

95 GOBIERNO REGIONAL DE PIURA, Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007 – 2011.

gestión presupuestaria. De los tres casos analizados, esta municipalidad cuenta con el menor nivel de ejecución del gasto. Estas deficiencias se hacen más evidentes cuando observamos el avance de gasto de los recursos destinados a inversión, como los provenientes de donaciones y transferencias, FONCOMÚN, y canon, regalías y rentas de aduanas.

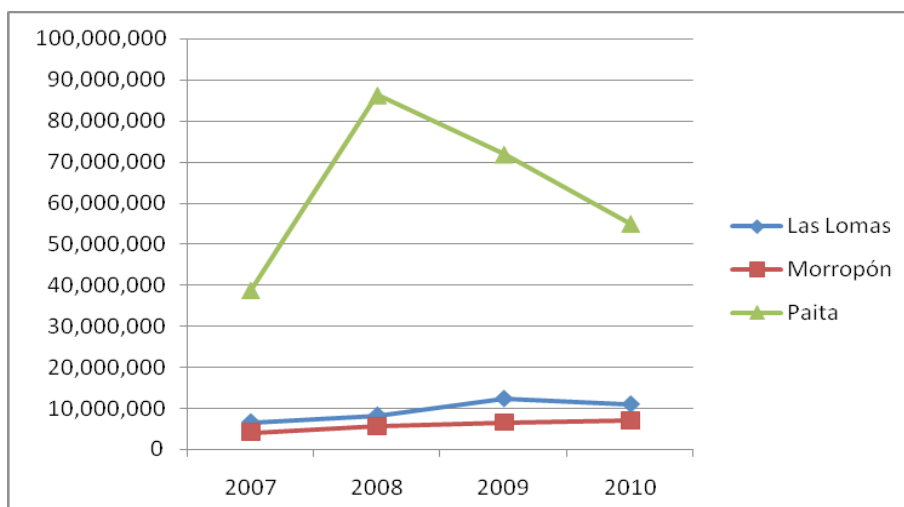
**Cuadro 17: EJECUCIÓN DEL GASTO SEGÚN CONCEPTO DE INGRESO
2010**

CONCEPTO DE INGRESO	LAS LOMAS	MORROPÓN	PAITA
Recursos Ordinarios	94.8	100	98.5
FONCOMUN	95.4	99.7	79.2
Impuestos municipales	94.2	99.1	93.2
Recursos Directamente recaudados	98.0	93.9	83.9
Donaciones y transferencias	70.3	--	65.3
Canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones	93.1	89.6	54.6
Recursos por operaciones oficiales de crédito	--	100	--

Fuente: MEF

Las tres municipalidades presentan semejanzas en relación a las dificultades que enfrentan en la ejecución del presupuesto de inversión. Un primer factor es la carencia de recursos económicos. Entre los años 2000 y 2007, las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales se triplicaron (Mauro 2007). Sin embargo, como puede apreciarse en el gráfico, a partir del 2008 el presupuesto de las municipalidades ha experimentado una reducción considerable.

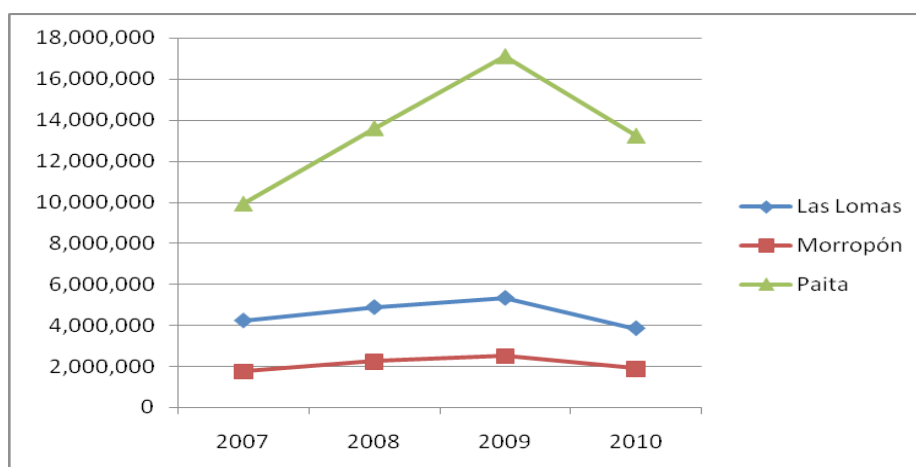
Gráfico 4: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 2007 – 2010



Fuente: MEF – Municipalidad de Paita

Las reducciones presupuestales están relacionadas con la disminución de transferencias provenientes de FONCOMUN. Según el MEF, los recortes de este fondo son efectos de una mengua en las recaudaciones, producto de la caída de las exportaciones y la demanda interna a nivel nacional, y forman parte del Plan anti crisis implementado por el gobierno central en el año 2009 (Piura Web Noticias 2001).

Gráfico 5: EVOLUCIÓN DE TRANSFERENCIAS DE FONCOMUN 2007 – 2010



Fuente: MEF – Municipalidad de Paita

Aunque la reducción de recursos afecta a las tres municipalidades, las consecuencias para la gestión, así como las soluciones propuestas para enfrentar este problema varían de un caso a otro. En distritos con menos recursos, como Morropón o Las Lomas, los recortes en las transferencias del FONCOMUN dejan sin fondos a proyectos que fueron aprobados en presupuestos anteriores, y obligan a una reformulación continua de las prioridades de gasto. Como sostiene una funcionaria de la municipalidad de Morropón:

“Por ejemplo, a veces suceden cosas de que en el presupuesto ya hemos priorizado tales proyectos que los vamos a ejecutar, pero después ocurren necesidades más urgentes que atender, y, a veces, no nos queda otra que atender el problema que salió”.

Estos problemas son un serio inconveniente para la capacidad de planificación municipal. Frente a ello, las municipalidades se movilizan buscando apoyo de organismos estatales y privados que les permitan cumplir sus objetivos de gestión. Por ejemplo, Morropón ha recurrido al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) para financiar estudios de pre-inversión de proyectos como el mejoramiento de la red de alcantarillado del distrito. Una manera de captar recursos que es común en los tres distritos se basa en la habilidad individual del alcalde para movilizar contactos estratégicos y lograr apoyo económico. Estas son cualidades que un funcionario de la municipalidad de Paita reconoce en el alcalde Alejandro Torres, a quien define como “un hombre de muchos amigos y que es pedigüño y está ahí cargoseando hasta conseguirlo”.

Otro factor que incide en la eficiencia de la ejecución presupuestal municipal es la influencia de intereses políticos. Esto es evidente particularmente en procesos como el presupuesto participativo, donde las autoridades municipales usan los recursos públicos para consolidar relaciones de clientelaje con la población local. Un caso paradigmático ocurrió en Paita cuando, durante la campaña para las elecciones municipales del 2006, el alcalde Walter Wong dio visto bueno a 50 proyectos que no contaban con expedientes técnicos, ni con informes de viabilidad. Estas acciones son posibles cuando la institucionalidad no brinda una visión concertada del desarrollo local. De este modo, las demandas se fragmentan en función de intereses particulares. Como señala una funcionaria de Morropón, distrito que cuenta con una tradición de lucha y participación comunitaria:

“[...] la población al 100% todavía no entiende la priorización de la problemática, o sea, cada uno quiere llevar, como quien dice, un

proyecto a su caserío, sin importarle como está el otro. [...], no son solidarios”

La suma de estos factores ocasiona la atomización del presupuesto, el entorpecimiento de su ejecución y la inconformidad y desconfianza de los pobladores ante los mecanismos formales de participación en la gestión. Según la misma funcionaria:

“Y [se le da] a cada uno [de los proyectos] 10 mil soles, 15 mil soles, 30 mil soles, entonces a la hora de ejecutar el proyecto y elaborar el expediente técnico, pues esos montos no eran nada, y nos llenamos prácticamente con bastantes proyectos, que al final la gente, la población reclama, ¿y mi proyecto? pero si fue priorizado, ¿por qué no lo ejecutaron si fue priorizado?”.

Un aspecto que conviene resaltar son las estrategias diferenciadas adoptadas por las municipalidades para solucionar inconvenientes como los ocurridos en Paita, mejorar su capacidad de formulación de proyectos y, de esta manera, ser más eficaces en la ejecución de sus recursos de inversión. Así, mientras en Las Lomas y Morropón la creación de perfiles y la elaboración de expedientes técnicos se realizan a través de la contratación de especialistas externos, en Paita, durante la última gestión del alcalde Torres se ha implementado una unidad formuladora de proyectos, mediante procesos de racionalización de personal. Además, las tres municipalidades están capacitando a funcionarios y pobladores en el tema del presupuesto participativo.

Estas iniciativas no están exentas de dificultades. Una de ellas está ligada a las carencias de recursos humanos en las áreas de Planeamiento y presupuesto. En Morropón, si bien se ha implementado esta oficina, las labores de planificación y gestión del presupuesto son realizadas por una sola persona, que es además jefa del área. La sobrecarga de funciones que esto implica genera trabas y entorpece la capacidad de control del gasto municipal. Como sostiene la jefa de la oficina mencionada:

“(...) a veces no se hacen las cosas bien por tener muchas funciones, porque generalmente a un área que le financian un presupuesto, mínimo siempre hay tres personas. Por ejemplo ahorita no tengo papeles, pero hay un montón que estoy ejecuta, ejecuta y de repente, de tanto estar ejecutando me di cuenta que ya no tengo saldo presupuestal (...) así no

*puedo controlar bien mi presupuesto*⁹⁶

La presencia de expertos externos entra a tallar en municipalidades como Morropón, donde los especialistas contratados para realizar estudios de factibilidad, formulación de expedientes técnicos y perfiles de proyectos, no son oriundos del distrito. Como en otras localidades del país, los consultores pueden terminar elaborando “proyectos a partir de plantillas predeterminadas, generando así perfiles que frecuentemente no toman en cuenta las características específicas de las zonas en donde van a ser ejecutados y, por lo tanto, presentan limitaciones para responder a las necesidades de las poblaciones beneficiarias” (Propuesta Ciudadana 2009). Además, las bajas remuneraciones y el hecho de no residir en el distrito ocasionan que el personal contratado para realizar las obras no planifique bien la ejecución del presupuesto que les fue asignado. Como indica la jefa de planeamiento y presupuesto de la municipalidad de Morropón, Lady Carlín:

“Tú tienes un ingeniero para cada proyecto, el problema es que les pagamos muy poco, y tienen obras en otras municipalidades. Entonces, no están a tiempo completo en la obra. Para mí ése es el principal problema, porque un ingeniero para un proyecto, no ganan más de 3000 soles mensuales, no ganan más, entonces son de otra ciudad y no les conviene estar todos los días en la obra, tienen otras obras”

En consecuencia, los problemas de ejecución se explican por los insuficientes recursos económicos, pero también por los criterios de priorización de las autoridades municipales para financiar la implementación de otras áreas y gerencias, predominando el empirismo e incluso la arbitrariedad en las decisiones finales.

Prioridades de actuación y funciones atendidas

Las tres municipalidades han establecido diferentes prioridades de acción, que presentamos teniendo en cuenta la atención en servicios públicos, servicios sociales y el desarrollo local. Lo primero que salta a la vista es la concentración de necesidades básicas que requieren de mayor atención. Así, las tres municipalidades enfrentan graves deficiencias en la provisión de servicios de

96 Lady Carlín Palacios. Jefa del área de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Morropón.

alumbrado eléctrico, agua potable y alcantarillado. Pero en Las Lomas y Morropón las prioridades se relacionan directamente con las carencias en la dotación de servicios básicos. La situación más apremiante está en Las Lomas, con 30.5% de viviendas carentes de todos los servicios básicos.

Cuadro 18: CARENCIAS DE SERVICIOS BÁSICOS

DISTRITOS	PORCENTAJE DE VIVIENDAS SIN:			
	Agua	Desagüe/letrina	Luz	Agua, desagüe y luz
Paita	29.42%	36.91%	24.92%	5.9%
Morropón	25.27%	31.89%	29.34%	4.4%
Las Lomas	75.11%	61.54%	56.95%	30.5%

Fuente: INEI (2007)

En relación con estas prioridades, son gastos importantes en Paita y Las Lomas la creación de rellenos sanitarios –conceptuados como “cuidado del medioambiente”-, y la realización de obras de saneamiento como sistemas de abastecimiento de agua y desagüe, y sistemas de alcantarillado.

La limpieza pública también constituye un servicio con muchas insuficiencias. En Paita, el alcalde Walter Wong concesionó el servicio de limpieza por 10 años a la empresa “Diestra”. Sin embargo, el recojo de basura es deficiente y tiene una cobertura parcial (RENAMU 2009). Esta situación es alarmante en una ciudad que ha pasado de producir 10 a 50 toneladas diarias de basura⁹⁷. En varias zonas de Morropón, tanto en la capital como en el resto del distrito, no se brinda este servicio. En Las Lomas, el recojo de basura se realiza en toda la capital distrital, pero es inexistente en las zonas periféricas (RENAMU 2009).

Respecto a servicios sociales como salud y educación, Paita y Las Lomas han efectuado labores de construcción, mejoramiento y equipamiento de puestos de salud. Morropón no registra gastos ejecutados en este rubro. En educación, las municipalidades realizan actividades variadas, además de obras de infraestructura educativa. Es el caso de la contratación de profesores y promotoras de PRONEI, y capacitaciones a docentes, en Paita, y la creación de ludotecas en Morropón. En Las Lomas, en cambio, la municipalidad ha apostado por un modelo de gestión local de la educación.

97 Víctor Olaya. Secretario Técnico del CEM Paita.

El siguiente cuadro recoge la distribución del gasto municipal en diferentes rubros. Destaca la gran diferencia del gasto ejecutado en funciones de educación entre las tres municipalidades, en relación con las abismales diferencias de gasto total en comparación con Paita.

Cuadro 19: EJECUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL SEGÚN FUNCIONES 2010*

FUNCIÓN	PAITA	MORROPÓN	LAS LOMAS
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	21,993,897	1,237,415	4,720,847
Orden Público y seguridad	1,491,723	21,348	96,898
Comercio	--	142,186	--
Agropecuaria	702,125	1,830,843	426,267
Pesca	50,000	--	15,000
Energía	1,222,364	99,319	129,500
Transporte	11,127,887	1,194,794	1,432,062
Medio ambiente	5,217,199	725,513	251,122
Saneamiento	3,276,005	691,498	1,591,219
Vivienda y Desarrollo Urbano	3,752,730	97,304	60,353
Salud	1,772,730	--	215,120
Cultura y deporte	1,836,617	144,164	86,102
Educación	4,441,724	154,294	74,467
Protección social	2,904,057	319,640	867,838
Previsión social	526,552	93,182	51,200
Deuda Pública	229,437	390,471	--
Total	60,545,047	7,141,971	11,017,995

*En nuevos soles

Fuente: MEF

En desarrollo local, es de destacar el énfasis del alcalde de Morropón en la priorización de la actividad agrícola, fomentada a través de programas de reconversión productiva. Este énfasis parte de una visión del desarrollo de la localidad promovida por el Partido Socialista y organizaciones como CIPCA. La municipalidad también da prioridad al mejoramiento de la infraestructura urbana

del distrito, con obras de pavimentación, alcantarillado, etc. En Paita, en cambio, es marcada la prioridad al desarrollo urbano, destinando un alto porcentaje del presupuesto municipal (18.37%) a la construcción, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura vial.

Otras actividades que concentran la atención y el gasto de las municipalidades son las relacionadas con la seguridad pública. Morropón no ha efectuado medidas, siendo la policía nacional la entidad encargada del orden público. En cambio, Paita y Las Lomas han implementado recientemente el servicio de serenazgo. Ello ha implicado el aumento del personal municipal y el crecimiento del gasto en estos servicios, dada la mayor propensión a la delincuencia, por efecto de la migración en Paita y por la explotación minera en Las Lomas. En este distrito, la minería informal, con la proliferación de bares y cantinas, prostitución y delincuencia, ha incrementado la inseguridad y generado un serio problema medioambiental, por el uso del mercurio y del cianuro en la extracción del oro (Azcue 2009).

Todas las actividades reseñadas se articulan en la práctica con la satisfacción tradicional de servicios públicos básicos antes que con un renovado modelo de desarrollo, pues es evidente que la población de estas localidades percibe estas obras como de mayor prioridad, antes que optar por obras cuya inversión tenga impacto en el mediano y largo plazo, como correspondería a temas como la inversión en educación.

Lo que se termina configurando entonces es un sistema de coordinación desordenado, donde en lugar de existir mecanismos de decisión horizontal, las prioridades se terminan adecuando a criterios definidos de manera vertical. Es por este motivo, quizás, que algunos funcionarios entrevistados consideren que las iniciativas de modernización que se están implementando en las municipalidades de Paita, Morropón y Las Lomas todavía conviven e incluso sirven a usos patrimonialistas de los recursos públicos. Es pertinente el testimonio de una funcionaria de la municipalidad de Paita al respecto.

“[La gestión del alcalde Torres] es participativa, pero, en el sentido de que nos crea a nosotros como técnicos muchos problemas. Porque por ser participativo a veces deja de lado los objetivos y las metas que ya están encaminadas. De repente se va a una reunión y surgen proyectos o pedidos que técnicamente no son viables o, a veces, no son competencia de los gobiernos locales y, a veces, hay que adaptar esas cosas para que se cumpla con la población”

La idea de gestión participativa mencionada no alude a una ciudadanía involucrada activamente en procesos de consulta y decisión de políticas públicas, sino que sugiere una relación tutelar entre los pobladores y la autoridad municipal⁹⁸. La lógica de gobierno del alcalde no se guía entonces por reglas formales que definan mecanismos, alcances y límites para la toma de decisiones. En la práctica, la alcaldía difiere de la lógica del equipo técnico de la municipalidad y se impone a ella. Es ilustrativa la falta de espacios de comunicación entre la autoridad municipal y el personal de planeamiento. Ello se debe a que no se los ve como asesores, sino como un equipo operativo. Su obligación es hacer viables, técnicamente, las decisiones unilaterales de la alta dirección.

“No hay un canal único a través del cual uno pueda llegar al alcalde y decirle... siempre hay dos o tres... prima la idea de tres personas, de los asesores básicamente, que están cercanos al alcalde, que dicen debe ser así, la parte técnica dice: no, no debe ser así [...] Pero, al final el que decide es el alcalde”⁹⁹.

Siguiendo esta apreciación, la capacidad de influencia del equipo de planeamiento en las decisiones del alcalde es restringida, dado que éstas se definen a partir del vínculo personal, de la cercanía antes que de criterios técnicos. Esta dinámica de toma de decisiones sobrecarga el trabajo del equipo de gestores que deben dar viabilidad técnica a las iniciativas de la autoridad municipal. Por eso, hay funcionarios que piensan que la gestión municipal es técnica antes que política.

“Primero dicen ‘se va a comprar esto’, ya, entonces, ¿cómo lo compro? Vienen acá y acá es donde tienen que verle la salida. Ya pasa de político a técnico, y más que todo es técnico porque tiene que ejecutarse”¹⁰⁰

Este funcionamiento institucional constituye un serio inconveniente para la capacidad de planificar el desarrollo local, pues posterga la realización de los objetivos de la gestión, con el fin de atender demandas muy específicas que terminan reduciendo las capacidades de especialistas y pobladores en incidir efectiva y participativamente en la gestión de las municipalidades. Esto nos lleva a presentar, para cerrar el capítulo de gestión municipal, qué piensan los

98 El tutelaje consiste en una forma de representación de la población como “incapaz de representar adecuadamente sus intereses”. En este tipo de orden “la promesa y la espera de su cumplimiento se convierte en la forma de comunicación preferente entre los ciudadanos y sus representantes” (Nugent 2007: 24)

99 Eduardo Merino. Gerente de planeamiento y presupuesto de la Municipalidad de Paita.

100 Funcionario de la municipalidad Provincial de Paita.

funcionarios sobre el proceso de descentralización y sobre el rol de la participación ciudadana en la gestión.

3.3. Tensiones intergubernamentales

Los funcionarios municipales perciben la descentralización como un proceso positivo y necesario, que consolida fenómenos que ya se estaban experimentando en sus localidades¹⁰¹. Se considera que las municipalidades cumplen un rol importante, pero las autoridades municipales estiman que la transferencia de competencias aún es insuficiente. En opinión del alcalde de Las Lomas, el proceso avanzaba muy lentamente y no cubría el aspecto fiscal. Pero para el alcalde de Morropón, el gobierno regional obstruía la descentralización, y no encarga proyectos a las municipalidades, porque “ellos lo manejan todo”.¹⁰²

Las demoras en las transferencias ocurrieron en el marco de una relación poco fluida entre las instancias locales y la instancia regional de gobierno. La gestión de ésta última se ve como deficiente y ajena a las necesidades de los diferentes distritos. Existe una desconfianza de los alcaldes distritales respecto a los mecanismos de coordinación con el gobierno regional, a los cuales consideran ineficientes. Por ello se ven obligados a ejercer una presión continua para que los procedimientos se cumplan en un tiempo prudente. Según el alcalde de Las Lomas:

*“Lo que hemos conseguido en la región lo hemos avanzado por nuestro propio esfuerzo, de ir exigiendo a la región que pase los documentos de un lado a otro lado. Pero, debemos estar nosotros ahí, ahí. Si lo dejamos y esperamos a que por sí mismos apruebe o realice o dé el paso, imposible, no habiéramos conseguido absolutamente nada”.*¹⁰³

Y aunque las municipalidades gestionan las obras que realizan en coordinación con el gobierno regional, son estos últimos los encargados de ejecutarlas. Ello suele ser utilizado con fines políticos por los presidentes regionales, al presentar

101 Desde los años ochenta, las municipalidades son el principal interlocutor entre el Estado y la población, asumiendo demandas de servicios básicos e incluso de seguridad ciudadana (Hernández 2008: 114).

102 Duberlí López. Alcalde de Morropón.

103 Edgardo Vences Vences. Alcalde de Las Lomas.

los proyectos como logros de su gestión. Estas situaciones acrecientan la desconfianza entre las autoridades.

Otro punto de quiebre está en la gestión y ejecución de obras, que se incrementa ante la posibilidad de que los presidentes regionales presenten los proyectos como logros de su gestión. Asimismo, se cuestiona la falta de claridad en los límites y alcances de la conducción de la descentralización por el gobierno central. Para los alcaldes entrevistados, sus iniciativas se ven limitadas por el control presupuestario del MEF. El alcalde de Las Lomas pone como ejemplo la gestión de un PIP de emergencia para un corte de carretera:

“Todo lo miran desde Lima sin ni siquiera conocer cuál es la realidad. Ellos nos dicen tiene que ser de esta manera y no de otro (...) y la desconfianza de la población va a ser, bueno, pidieron ahí para tirarse la plata. Es lo que dicen, no ven lo que pasa más allá, sino lo que está más cerca a ellos. Entonces, sueltan, pero lo quieren seguir manejando de allá”

Las dificultades inherentes al proceso inacabado de la descentralización tienden a ser percibidas como resultado de la falta de claridad en los límites y alcances del proceso por parte del gobierno central y regional. Todos los funcionarios municipales comprenden la descentralización como un proceso positivo y necesario, que consolida prácticas democráticas. Sin embargo, manifiestan dudas y temores sobre la capacidad de asumir nuevas funciones, principalmente cuando no se establece una adecuada distribución de recursos. Como señala el alcalde de Morropón:

“Hacer la transferencia resultaba un poco complicado porque imagínate cómo vas a transferir una competencia a nosotros, si es que no teníamos los recursos adecuados o suficientes para poder manejar bien esa competencia. [En el caso de salud] ellos te aseguraban, ‘bueno, sí, el pago de las planillas de la gente está asegurado’ pero ¿la logística para poder pagar? O implementar...”

El lugar/valor de la participación en la gestión municipal

La participación social es un asunto con opiniones encontradas. Se estima que se trata en muchos casos de iniciativas individuales. En este punto de vista no hay una tradición, un tejido social sólido que sustente la participación, se necesita

una mayor continuidad e involucramiento social, en discusiones, eventos por estamentos, congresos de estudiantes. Se resalta el hecho de que existan mesas sobre varios temas y ONGs que manifiestan mayor preocupación en la educación que los empresarios y los colegios profesionales.

Pero desde otra perspectiva se observa avances en los procesos participativos. Las municipalidades convocan a Presupuesto participativo, y algunas están logrando la priorización de obras. En educación, sin embargo, las iniciativas están mediadas por las lógicas organizacionales antes que por un desarrollo efectivo de las capacidades locales de incidir en la mejora de la educación. Esto será visto en detalle cuando revisemos las experiencias de gestión local de la educación.

4. La gestión local de la educación

Históricamente, se puede diferenciar diferentes modos de atender a las demandas educativas de una localidad, tanto desde la iniciativa de sus autoridades, como desde la propia voluntad de los pobladores. El aporte tradicional de las municipalidades en educación se concentra en la construcción de infraestructura y el fomento de actividades culturales, deportivas, cívicas y recreativas. En las últimas décadas, la presencia de ONGs trabajando temas educativos ha buscado incidir principalmente en contextos rurales y marginales.

Como hemos sostenido, la gestión municipal es parte de la actividad gubernamental. Como institucionalidad estatal, está regulada por normas que formalmente deben obedecerse, aunque se incumplan o evadan en la práctica. En este marco, la descentralización alentó expectativas de autonomía local, que entraron en conflicto con el nivel regional y nacional de gobierno, en unos casos; o tensionaron las relaciones entre autoridades nacionales y subnacionales en otros, principalmente por disputas partidarias.

En este escenario de desencuentro intergubernamental, la educación, y específicamente el conocimiento acreditado, representa un instrumento de maniobra en la lucha por el poder, casi un “bien limitado”, objeto de constante disputa y negociación. Así, cada experiencia de gestión municipal desarrolla su actuación al interior de una “politización” común a la lógica sectorial predominante. Por este motivo, analizaremos la gestión local de la educación en el cruce de dos institucionalidades, la propiamente estatal (legítima y legitimante) y la derivada

de la interacción entre el Estado y la sociedad (negociada y movilizante)¹⁰⁴.

Nuestro análisis se ha concentrado principalmente en el primer tipo de institucionalidad. Hemos considerado el papel impreciso que cumplen las municipalidades en el marco de la descentralización, los entornos de la actuación municipal de los casos estudiados, los modos cómo adecuan sus recursos y prioridades a las cambiantes (y en el caso del PPM, contradictorias) medidas de descentralización educativa, así como la presencia de organizaciones con impacto en educación (como redes educativas y agencias de cooperación), potencialmente capaces de generar entornos que posibiliten una gestión local y no únicamente municipal de la educación.

El incierto papel de las municipalidades en la descentralización educativa

Varios investigadores coinciden en que la descentralización educativa está superpuesta al marco general de la descentralización del Estado, evidenciando falta de unidad de criterios para su desenvolvimiento¹⁰⁵. En cuanto a la administración pública, diagnósticos regionales como el de Molina (2010) encuentran sistemas desincentivadores de innovaciones en la gestión. En este contexto, la descentralización educativa se asume como una apuesta para un desarrollo nacional equitativo, fortaleciendo principalmente a la escuela. Dado que la descentralización constituye un marco institucional inacabado y complejo de la acción gubernamental, coexisten nuevas reglas de juego con viejos criterios organizativos. En este proceso, las municipalidades se hallan ubicadas en el tránsito de una gestión tradicional o burocrática a una gestión participativa y de “evaluación de resultados”.

La transición de una lógica de desconcentración a una gestión participativa y descentralizada, sin haber resuelto los nudos preexistentes, generan en la práctica varios cuellos de botella derivados del diseño institucional municipal, como el verticalismo en la toma de decisiones y el ordenamiento administrativo-

104 Esta es una diferenciación que nos permite salir de la usual dicotomía entre Estado y sociedad civil. Al respecto, Chatterjee plantea diferenciar “sociedad civil” y “sociedad política”, como dos campos de juego interrelacionados y cambiantes de la política gubernamental, evidente en contextos urbanos de alta ilegalidad, como las ciudades de la India (Chatterjee 2007: 278).

105 Dispositivos que debieron construirse de manera articulada, como la Ley de Bases de la Descentralización, las Leyes Orgánica de Gobiernos Regionales y Locales, y la Ley General de Educación, han potenciado conflictos de competencia entre las instancias descentralizadas del Ministerio de Educación (DRE y UGEL), dependientes de los Gobiernos Regionales. En esta dinámica, las municipalidades optan por diferentes actuaciones de cooperación, por lo general con la UGEL.

territorial. Estos aspectos, que atraviesan todos los niveles de gobierno, influyen en la dinámica sectorial. De modo que los bloqueos intergubernamentales terminan reproduciendo el centralismo, a pesar de la descentralización¹⁰⁶. Veremos la situación existente en los entornos y en el desenvolvimiento de las municipalidades seleccionadas ante el desafío de gestionar la educación.

4.1. Los entornos de la gestión educativa en Paita, Las Lomas y Morropón

Con la descentralización, las municipalidades apoyan y coordinan con las instancias descentralizadas aspectos puntuales como la promoción de políticas educativas (capacitación y diversificación curricular), la ejecución de programas nacionales (alfabetización) y el diseño y ejecución del Proyecto Educativo Local. Sin embargo, en cada entorno se evidencian diferentes formas de gestionar la educación por parte de las autoridades y funcionarios municipales. Diferencias que tienen como marco común el cambio institucional que representa la descentralización, así como una larga tradición de apoyo educativo, explicable por diferentes razones. Por un lado, las dinámicas históricas en que cada municipalidad ha venido funcionando e impulsando iniciativas atentas a las demandas educativas de sus localidades. Por otro lado, las acciones educativas que impulsan están definidas en diversos instrumentos de gestión y planeación. Relacionado con la planificación, municipalidades como las de Paita y Las Lomas se encuentran reestructurando sus diseños organizacionales, adecuándose a las funciones asignadas en la legislación municipal.

Las municipalidades seleccionadas ante la descentralización educativa

Como indicamos en la introducción, los casos seleccionados respondieron a un criterio de heterogeneidad para el análisis de los diferentes entornos de gestión municipal de la educación. En el caso de Paita nos encontramos con una municipalidad provincial que decide llevar a cabo la implementación del Plan Piloto de Municipalización en el distrito capital. En Las Lomas, la municipalidad había construido su Proyecto Educativo Local y había formulado una matriz de competencias dispuestas a asumir, como parte de un modelo alternativo a la municipalización. Por último, Morropón representa un distrito con una experiencia

106 Esto puede ilustrarse, para el caso del sector educación, con la disociación existente entre quienes hacen el diseño de las políticas y los encargados de ejecutarlas; entre quienes definen el acceso a los recursos y los encargados de distribuirlos; así como en la disociación organizativa entre quienes cumplen funciones administrativas y quienes cumplen funciones de apoyo pedagógico.

interesante en participación, con presencia de experiencias significativas en educación como el Proyecto de Mejoramiento de la calidad de la Educación (PROMEB) y el apoyo de la ONG CIPCA en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública para su aprobación en el SNIP.

Señalamos antes que Paita pertenece a la UGEL Paita y depende de la Ejecutora Sullana; Morropón pertenece a la UGEL Morropón y depende de Chulucanas; y Las Lomas pertenece a la provincia de Piura y depende de la UGEL Tambogrande. En este marco, empezaremos analizando que pasó en el entorno regional frente al Plan Piloto de Municipalización (PPM) y cómo abordaron las municipalidades seleccionadas la elaboración de su respectivo Proyecto Educativo Local (PEL).

Inicialmente, el Ministerio de Educación seleccionó a Santo Domingo y Chulucanas para el PPM. El alcalde de Santo Domingo estuvo a favor del proceso, pero los profesores afirmaron desde la primera reunión que el alcalde “se iba a tirar la plata”. En una segunda reunión se acordó crear el CEM. Entonces, los profesores divulgaron que el dinero de los profesores se iba a usar en la campaña electoral. En una tercera reunión, con el responsable de la PCM, los profesores del SUTEP exigieron la firma de un acta anulando la municipalización. No hubo posibilidad de diálogo y el proceso se estancó.¹⁰⁷ En Chulucanas, el alcalde convocó a acuerdo de Consejo, tuvo aval del SUTEP y postuló como candidato en las elecciones¹⁰⁸. Pero renunció, presionado por el SUTEP, con acuerdo del Consejo Municipal¹⁰⁹. Ante estos antecedentes, se llegó a afirmar que un alcalde propuso al secretario del SUTEP como secretario del CEM.

Por otra parte, las municipalidades de Paita y Colán solicitaron ser incluidas al PPM, en la expectativa de tener mayores recursos. Por Acuerdo de Consejo pidieron incorporarse el año 2008, ocasionando la oposición del SUTEP. No obstante, la municipalidad provincial de Paita decidió llevar a cabo el PPM, de manera inconsulta¹¹⁰. En Colán, la oposición fue liderada por un opositor político del alcalde quien, según un especialista, comentó su acuerdo con el PPM, “pero

107 William Olaya. Especialista en educación de la DRE. En su opinión, esto se debe a que el magisterio “se mueve por temores, antes que por información”. El rechazo y la presión de los docentes terminó afectando las intenciones del alcalde en reelegirse, según Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE. Al parecer, luego hubo un nuevo intento de incorporarse al PPM, sin éxito (3).

108 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

109 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

110 afirma que si se hubiera consultado con los profesores, como en Santo Domingo, hubieran perdido, porque se decía que se gastaría el sueldo de los docentes en el vaso de leche. (5)

sin este alcalde'. Osea, si yo fuera el alcalde estaría bien". En el caso de Las Lomas, la municipalidad destacaba por ser uno de las primeras en elaborar su PEL. Esta municipalidad estaba pidiendo al Gobierno Regional, y no al central, la transferencia de funciones para asumir algunas funciones de gestión educativa, atendiendo al Decreto Supremo 300, que establecía que el GR podía hacer transferencias.¹¹¹

En Paita el PPM fue asumido por Víctor Olaya, con apoyo del alcalde, con la intención de "tener una DRE allí".¹¹² Supuestamente, la UGEL de Paita coordinó con el recién constituido Consejo Educativo Municipal (CEM), e intentó coordinar con el Secretario Técnico (ST), es decir, con Olaya¹¹³. Hubo tensiones con el CEM de Paita por la sospecha de probables manejos políticos, como la entrega de textos en campaña electoral. El desencuentro también giraba en relación a la designación de directores y la presencia de medios de comunicación favorables a la municipalización. En general, hubo acuerdo entre los funcionarios regionales con la medida pero también discrepancias ante la probable pérdida de poder decisorio de los directores. Como indicó el director de la UGEL de Paita, los directores se resistían a informar sobre sus recursos: "¿Para qué quiere saber el CEM qué cantidad de recursos capta mi colegio ¿Para qué? Seguro para intervenir (...)".¹¹⁴ Además, el director de la UGEL Paita resaltó la "desesperación" de la municipalidad por efectivizar la transferencia. Destacó tres problemas: el perfil del Secretario Técnico, en contraposición a la actitud dialogante del gerente de Desarrollo Social; la implementación inconsulta del CEM y la elección de sus miembros; y no haber incluido a las redes educativas como modelos alternativos de participación¹¹⁵. Se aludía que Olaya era autoritario y utilizaba el piloto para su posicionamiento en un cargo público¹¹⁶ Según un especialista, Olaya afirmaba: "El ministerio me ha dicho que soy la autoridad, quieran o no quieran esto tiene

111 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

112 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

113 El GR estableció una comisión de apoyo al PPM por directiva ministerial. La DRE prestó asesoramiento y apoyo, como facilitadora del proceso, mediante una comisión pero sin contar con un equipo técnico, debido a que el proceso de nombramiento absorbía a casi la totalidad de los jefes. La UGEL Paita brindó apoyo y en Sullana se conformaron comisiones para capacitar a los miembros del CEM en planillas, administración de personal y escalafón, es decir, en funciones de ejecutora. Dados los desencuentros con el Secretario Técnico, la UGEL tuvo una mejor coordinación con la Gerencia de desarrollo. Para los PRONOEI, coordinaron con la gerencia municipal el apoyo presupuestario. (Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita)

114 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

115 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

116 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

que darse”¹¹⁷.

Respecto al PEL, constituye una herramienta muy importante para la gestión educativa. En Paita y Morropón, el PEL se encontraba en elaboración, y en Las Lomas ya estaba terminado. Pero el proceso de elaboración siguió diferentes caminos. En Paita se realizó a través del CEM y su ST. Sin embargo, no se convocó a la sociedad civil. El COPALE era inexistente. En Morropón tampoco se instaló este Concejo, y se procedió a contratar un consultor externo como coordinador para la elaboración del documento. Además, se conformó un Concejo Educativo Distrital que reunía a diversos actores sociales, pero la participación de la población y de los docentes había sido limitada. En Las Lomas, en cambio, se fomentó un importante proceso de concertación, contando con la participación lomeña, la DREP y ONGs con intervención en la zona.

Cuadro 20: ELABORACIÓN DEL PEL

	Paita	Morropón	Las Lomas
Participantes	CEM ST del CEM No existe COPALE	Concejo Educativo Distrital: <ul style="list-style-type: none"> • UGEL • Alcalde • Iglesia • 2 representantes de sociedad civil ONGs trabajando en la zona	Municipalidad Población del distrito DREP SEPESER PLAN INTERNACIONAL Educación sin fronteras Asociación CHIRA
Acciones realizadas para elaboración del PEL	Recojo de información de las IIEE Elaboración del borrador	Contratación de consultor externo como coordinador del PEL Realización de talleres Recojo de información Reuniones con la población	Taller de elaboración del PEL Contratación de consultor externo – Recojo de información Implementación del ente ejecutor del PEL: CIEP

Personal administrativo y especializado en educación

Un dato significativo encontrado en las tres municipalidades es que la mayoría de funcionarios que trabajan en temas educativos se han desempeñado como docentes, ya sea de primaria como de secundaria. Sus edades oscilaban entre los 54 a 70 años. Asimismo, al menos entre los entrevistados, es recurrente

117 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

que cuenten con estudios de postgrado, diplomados o al menos capacitaciones del Ministerio en asuntos de gestión. En el caso de Paita, los funcionarios de educación proceden de familias cuyo padre tiene nivel secundario y se ha desempeñado como empleado en empresas públicas o privadas, mientras que las madres son amas de casa, generalmente con estudios de primaria.

El MOF de Paita establece seis cargos para cumplir las funciones en educación: pedagogo, docente, administrador, subgerente y especialista en deportes. Dos de estos cargos no estaban presupuestados. En la subgerencia de Educación Cultura y Deportes laboraban seis personas: subgerente, coordinador del PRONEI, coordinador de alfabetización, pedagogo y dos especialistas para deporte. Adicionalmente, sin pertenecer al Cuadro de Asignación Personal de la Subgerencia, en las dos bibliotecas municipales laboraban ocho bibliotecarios. Más recientemente, siete especialistas laboraban en el Plan Piloto de Municipalización.

Las gerencias y subgerencias son cargos de confianza, es decir, generalmente ingresan a la municipalidad por pertenecer al partido político que gane las elecciones. Una vez ocupado el cargo, reciben capacitación por parte de la municipalidad sobre el funcionamiento de la administración municipal, usualmente en cursos de formación de un mes de duración. Dependiendo del cargo que ocupen, los funcionarios tienen la opción de inscribirse en cursos específicos, como inventario para bienes, o cursos en administración educativa, efectuados por el Ministerio de Educación. Los entrevistados destacaron que era durante el propio ejercicio en el cargo que se adquiría la práctica. Es común además la rotación de cargos al interior de la municipalidad. Por ejemplo, el subgerente de educación de la municipalidad de Paita primero se desempeñó como secretario de las Juntas Vecinales, posteriormente en la Oficina de Control Patrimonial y desde el año 2008 como subgerente de Educación.

Existe coordinación entre las gerencias, mediante reuniones periódicas de los gerentes y el gerente municipal. El estilo de trabajo es vertical. Cada órgano presenta los planes de trabajo, presupuestos y proyectos a las respectivas gerencias; y éstas los derivan a planificación, para que apruebe los presupuestos para los programas respectivos. Sólo a nivel de las gerencias se conoce los presupuestos. Los planes de trabajo y los presupuestos presentados por las unidades muchas veces no son aprobados y no se manejan.

Según el Gerente Regional de Paita, la estructura municipal debería garantizar la gestión educativa local, más allá del entusiasmo de una persona, con miras

a la construcción de modelos de gestión¹¹⁸. Como parte de las medidas para la implementación de la descentralización educativa en sus distritos, los gobiernos de Las Lomas y Paita estaban reorganizando la estructura de sus respectivas municipalidades. Sin embargo, ambas presentaban diferentes propuestas de reestructuración. La municipalidad de Paita planteaba la conformación de un CEM compuesto por los representantes de los CONEI de las IIEE educativas del distrito y presidido por el alcalde. Esta instancia sería la encargada de tomar las decisiones de política educativa a nivel local. Así mismo, se planteaba la constitución de la secretaría técnica del CEM, con un cargo designado directamente por el alcalde y cuya función sería plasmar según criterios técnicos las decisiones tomadas en el Concejo. Se propuso que la ST del CEM ingrese a la estructura orgánica de la municipalidad, como órgano desconcentrado. En este escenario, la ST absorbería a la subgerencia de educación, cultura y deporte de la municipalidad.

En contraste, la municipalidad de Las Lomas planteó la constitución de un Concejo Educativo Local (CEL), que cumpliría las funciones del CEM pero que, a diferencia de este, incorporaba una mayor participación social. En ese sentido, buscaba una gestión educativa de más amplia base. El brazo técnico del CEL, en el modelo de Lomas, era la Dirección de educación, que se incorporaba a la estructura orgánica de la municipalidad con rango de gerencia. A diferencia del ST del CEM, que ponía todo el peso de la gestión administrativa y pedagógica en la figura del Secretario Técnico, la Dirección de educación estaría constituida por 4 áreas con sus respectivas jefaturas: Pedagógica, Administración, Innovación y Participación.

Los funcionarios de la subgerencia de educación en Paita no siempre estaban informados de las actividades educativas que se desarrollaban en la provincia. Esto es extensivo a la población involucrada en la gestión educativa. Durante la reunión con los miembros del CEM, la mayoría no conocía el documento del Plan Piloto de Municipalización. Desde el año 2008, fecha de su incorporación al piloto, el CEM y el Secretario Técnico se encargaban de las acciones educativas y de

118 Los especialistas de las DRE y UGEL mencionaron conocer variadas experiencias de descentralización educativa (Canadá, Japón, España, México, Chile y Corea). En base a este conocimiento, cada funcionario expresó variadas concepciones sobre la gestión educativa y ninguno estuvo en desacuerdo con el piloto de municipalización.

difundir sus avances, pero las implicancias organizacionales de las mismas se asumían empíricamente. Un ejemplo es la estrategia usada para crear el equipo administrativo de la Secretaría Técnica del CEM (compuesta por secretaria, técnico de administración, responsable de planillas, presupuesto y contabilidad, responsable de personal y administrador), usando a personal que laboraba en la municipalidad. Como cuenta Víctor Olaya:

“Una de las ventajas que tuve para la construcción de todo este proyecto es mi experiencia como director regional de Piura (...) Se me designa para que yo organice la dirección regional y la organicé, como había estado en la dirección departamental, era jefe de la departamental, entré a un proceso de racionalización de personal y eso me permitió implementar la dirección (...) Esa experiencia me ha servido para construir la ST también ahora. Aquí también he entrado a un proceso de racionalización y he ido sacando personal de cada área que yo necesito. Pero aquí falta mucho en la ST, en otra dimensión, de no asignar una función más a las gerencias que hay en la municipalidad. Por decirle, usted es planificador, pero también va a tener ahora la función educativa”

En esa perspectiva, el reglamento del CEM de Paita establecía cinco comisiones de trabajo, distribuidas en gestión pedagógica, administrativa, institucional y en planificación y fortalecimiento de capacidades.

Prioridades y nuevas actividades asumidas en educación

Encontramos marcadas diferencias en la actuación de las tres municipalidades frente a la descentralización educativa. Un primer factor está vinculado a la prioridad que tiene el tema educativo. En las tres, la educación constituye uno de los ejes estratégicos en sus respectivos Planes de Desarrollo Concertado. Sin embargo, los grados de prioridad en la práctica son diferenciados. En Morropón, el alcalde Duberlí López priorizó el fomento a actividades económicas como la agricultura y el desarrollo de obras de infraestructura. Este énfasis en el fomento de actividades productivas estaba vinculado a una visión del desarrollo local promovida por su agrupación política (Partido Socialista) y por organizaciones como CIPCA, de gran presencia en el distrito. En cambio, en los alcaldes de Paita y Las Lomas el tema educativo sí era prioritario, como lo demuestra su participación activa en el proceso de descentralización de la gestión educativa para la mejora de la calidad de la educación en sus respectivas localidades.

Pero los modelos asumidos fueron divergentes. La municipalidad de Paita, por acuerdo de Concejo Municipal, pidió su incorporación al Piloto de Municipalización a fines del 2008, asumiendo el modelo propuesto por el Plan Piloto sin modificarlo. Tras esta decisión subyacía la certeza de que estaban en capacidad de asumir las funciones sectoriales. En Las Lomas se llevaba a cabo un proceso alternativo al modelo del Piloto de Municipalización. Como producto de una evaluación de las fortalezas y debilidades de la gestión, no se pedía la transferencia de la totalidad de las funciones, sino sólo de aquellas que podían asumir. En Morropón, la municipalización no estaba incluida dentro de la agenda pública.

En Paita, el alcalde Alejandro Torres indicó haber priorizado la educación en sus diferentes gobiernos. Para Torres, “un pueblo sin educación no tiene desarrollo”. En esa lógica, en sus tres periodos había priorizado la atención a la primera infancia. Según Torres, como el Ministerio de Educación no trabajaba en la infancia, “se vio obligado a atender a los niños de los PRONEI”. Así, desde el año 1993, la municipalidad desarrollaba una Propuesta de trabajo dirigida a los Programas no Escolarizados (PRONEIS). También había impulsado actividades en primaria y secundaria. Se indicó que existía 25 PRONEI municipales, con cien promotoras en el distrito de Paita y veinte en otros distritos. La municipalidad pagaba 350 soles a cada promotora. Este financiamiento no era visto como un salario, sino como una propina. Las promotoras debían tener quinto año de secundaria y haber seguido una carrera superior. También se les ofrecía capacitación continua, para lo cual se identifica especialistas de la UGEL o la Universidad. Otra modalidad de capacitación se daba a través de tareas que la Subgerencia enviaba por Internet. Las promotoras debían acatar estas funciones.

Las actividades asumidas por Paita consistían en programa de apoyo a PRONOEIS; financiamiento de plazas docentes en escuelas que lo requerían¹¹⁹; apoyo a celebraciones de las fechas cívicas¹²⁰; promoción de la alfabetización¹²¹; apoyo a la construcción, mantenimiento y conservación de aulas y cercos

119 Mediante solicitud realizada por la UGEL o la institución educativa. Esta última solicitud era más frecuente y era avalada por los padres de familia, a través de APAFA o del Comité de Aulas. La municipalidad evaluaba la solicitud, y respondía al requerimiento dependiendo de la cantidad de alumnado de la escuela.

120 La municipalidad cumplía esta función los domingos, en convenio con la UGEL. Todas las escuelas del distrito se hacían cargo de una determinada celebración cívica.

121 Hasta el 2009, la municipalidad asumió el programa de alfabetización, pero desde entonces el programa fue asumido por el gobierno central. Los funcionarios consideraban que se podía asumir conjuntamente.

perimétricos, de acuerdo a requerimientos formulados por las escuelas¹²²; contrato de docentes en secundaria y de promotoras del PRONEI; provisión logística en diversas actividades de capacitación dirigidas a los docentes; provisión de carpetas y material educativo a escuelas (Valdivia 2010: 58); impulso a las bibliotecas municipales¹²³; y auspicio del deporte y la música¹²⁴.

Como ya se indicó, en Paita ya estaban conformados y en funcionamiento la Secretaria Técnica y el Consejo Educativo Municipal, y durante la investigación estaban por concluir la fase de transferencia administrativa. Se declaró a la municipalidad apta para la transferencia presupuestal en julio del 2010. El tiempo empleado en esta fase fue rápido comparado con otras experiencias (Defensoría del Pueblo, 2009, Valdivia 2010).

De acuerdo al Secretario Técnico, la municipalización permitiría ofrecer un mejor servicio educativo y sobre todo autonomía administrativa; además, en su opinión, la municipalidad reunía los requisitos para asumirlo, comenzando con su participación en el Programa “Ciudades educadoras”¹²⁵. Precisamente, la implementación del plan piloto en Paita se explica por la apuesta personal del Secretario Técnico y la inexistencia de un proyecto educativo colectivo. Para participar, la Municipalidad solicitó su ingreso a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación, luego que en sesión de Concejo se aprobó la incorporación. La negociación del ingreso se realizó directamente con el Ministerio de Educación. El gobierno regional no participó, manifestando poco compromiso e incluso resistencia.

La acción fundamental para la implementación del piloto fue el nombramiento de Víctor Olaya como Secretario Técnico de la Municipalidad. Todos los entrevistados coincidieron en señalar este hecho. Funcionario con amplia

122 En Paita se crearon nuevas aulas para primaria y secundaria, por el crecimiento de la población de estudiantes. En el distrito había 14 mil alumnos en 22 instituciones educativas.

123 Existe dos bibliotecas en Paita, una en la parte alta y otra en la baja. En la parte alta de Paita se experimenta el crecimiento poblacional. Su biblioteca tiene mayor nivel de asistentes.

124 La municipalidad cuenta con promotores de deporte y apoya con la creación de ligas. Auspicia campeonatos deportivos con trofeos, alquiler de locales y compra de uniformes deportivos. Promueve una academia de danzas folclóricas. Ha organizado concursos de danza con participación de grupos de Bolivia y México.

125 Paita fue pionera en impulsar esta experiencia, dando lugar a la conformación de veinte Juntas Vecinales. El alcalde Torres apoyó este proceso a lo largo de sus períodos de gobierno. El programa tenía como finalidad promover la calidad de vida de la población, preparando a los vecinos en valores ciudadanos y el desarrollo de la localidad, fomentando la participando en eventos y tareas culturales. Pese a la insistencia en el alcance del proyecto, se observó un fuerte problema de limpieza e higiene en Paita.

experiencia administrativa en el sector educación y en la gestión municipal¹²⁶, Olaya milita en el Partido Acción Popular desde hace 50 años. Cabe añadir que el Secretario Técnico tiene una relación muy estrecha con el alcalde. Para cumplir su labor contó con el apoyo político del alcalde. De este modo, el plan piloto en Paita contó con recursos humanos, infraestructura y presupuesto, y su organización estuvo orientada por la experiencia del Secretario Técnico.

El CEM de Paita se instaló el 13 de mayo del año 2009. Según el secretario técnico, sus miembros pertenecían a 22 de las 24 instituciones educativas que existen en Paita. Pero se cuestionaba que no fueron elegidos a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEIs), pues en la práctica éstos no funcionan y, por ende, no constituían una instancia de participación efectiva. Según los docentes entrevistados, la elección del CEM fue realizada inconsultamente por el Secretario Técnico. Entre las acciones de la municipalidad en torno al plan piloto, es significativo que llegase a financiar el viaje de un experto finlandés, invitado por el Ministerio de Educación, para dar diferentes charlas educativas en Lima, principalmente sobre municipalización.

Las acciones propiamente operativas del CEM Paita consistieron en elaborar sus documentos de gestión (contaban con Reglamento de funciones, Manual de Organización y Funciones y Plan de Trabajo). Asimismo, cumplió con los requisitos para recibir la transferencia administrativa. La municipalidad publicó además una revista en papel couche (once números hasta abril del 2010), encargada de difundir el avance del Plan Piloto y todas las actividades educativas impulsadas por la municipalidad.

Sin embargo, el CEM funcionaba en la biblioteca municipal, porque no contaba con local propio. Según el ST: “El presupuesto lo tenemos que sacar de donde sea”. El asesor señaló por ejemplo que el presupuesto para PRONEI procedía de gasto corriente. En el presupuesto participativo se había formulado proyectos de inversión en infraestructura. Además, el ST formuló una propuesta de

126 Víctor Olaya es docente de secundaria con estudios de maestría en Gerencia Estratégica. Ha ejercido los cargos de Director de la Dirección Regional de Educación entre 1991 y 1992, y Director de la Unidad de Gestión Pedagógica de la Dirección Regional de Educación el año 2002. En la municipalidad de Paita se desempeñó como director municipal entre 1992 y 1994 y como Teniente alcalde entre 1995 y 1998. Posteriormente ha sido regidor y asesor del alcalde.

reestructuración de la organización de la Municipalidad para ubicar al piloto¹²⁷. La propuesta, que aún no había sido aprobada por el Consejo de la municipalidad, era convertir al Piloto en una gerencia, con el CEM como órgano consultor y la ST como órgano ejecutor, dependiendo directamente del alcalde. La Gerencia de Desarrollo Social y la Subgerencia de Educación se integrarían en este nuevo órgano. En la propuesta, la UGEL quedaba como un órgano de apoyo, y la municipalidad se haría cargo de la supervisión y monitoreo pedagógico. El ST subrayó además las actividades de fortalecimiento académico de los docentes, habiendo logrado un monto presupuestal significativo. Desde la municipalidad se establecería convenios con universidades para la realización de maestrías y diplomados.

“El CEM está trabajando en una cuestión más directa como consejo (...) Sacamos una propuesta de requerimientos para ampliación de un presupuesto de 300 mil soles. Nos han aprobado 150 mil que serán usados para el desarrollo de capacidades de los docentes. Tenemos un programa de maestrías (...) en función de ello vamos a firmar convenios con las universidades, vamos a seleccionar a los profesores según sus grados académicos y vamos a darle posiblemente un programa de maestrías o un programa de segunda especialidad”

Otras actividades señaladas fueron la capacitación a docentes en el tema de la transferencia, la elaboración de un documento base para elaboración el Proyecto Educativo Local¹²⁸ y la elaboración de instructivos referidos a la modificación del calendario escolar durante el período de vacaciones, adecuando estas a la festividad de Paita. Otras actividades señaladas en realidad son anteriores al piloto. Es el caso de la capacitación a las promotoras de los PRONOEI.

Todos estos avances pueden interpretarse, sin embargo, como actividades de fortalecimiento del CEM y del ST, antes que como una propuesta efectiva de fortalecimiento de la gestión local de la educación, que aparecen como una

127 Al igual que en otras experiencias, la estructura del piloto se superpone a la de las municipalidades, generando readecuaciones. En la municipalidad de Los Olivos se presentan estructuras paralelas, como la subgerencia de planeamiento educativo y la ST, que no articulan las actividades educativas; llegando a disputarse el presupuesto para actividades. En cambio, la municipalidad de Santo Domingo intentó articular la ST con la Comisión de Educación. Para ello, la municipalidad modificó la estructura del piloto, pero la iniciativa fue rechazada por el Ministerio; dando lugar a que la municipalidad abandonase los intentos de articulación (Defensoría 2009)

128 Se trata de un documento encargado a un consultor, no es resultado de un trabajo de los miembros del CEM o de actores de la localidad de Paita.

apuesta más clara en el caso de Las Lomas, y en menor medida en Morropón, dado que dicha municipalidad estableció su principal prioridad en el aspecto agropecuario y productivo.

4.2. Alternativas de gestión local de la educación

Como se ha venido indicando, las articulaciones que las tres municipalidades establecieron con los actores que intervienen en la educación para la implementación de los procesos de descentralización educativa fueron variadas. En el caso de Paita la decisión de incorporarse a la PPM no se realizó como un proceso participativo con los diferentes actores sociales. Existen varios elementos que pueden ayudar a explicar este hecho. Un primer elemento es que las estrategias de difusión de información sobre el Plan Piloto se articulaban en torno a la figura del director, en tanto que presidente del CONEI. Según este modelo, los directores de las IIEE serían los encargados de informar a los docentes, alumnos y padres de familia del centro educativo acerca de las características de la PPM. Sin embargo, en la práctica muchos de los CONEI no se encuentran activos y los canales de comunicación entre los directores y los otros actores que intervienen en el proceso educativo no son fluidos. Esta situación de desinformación ocasionó que se extienda una sensación de temor o desconfianza entre los docentes con respecto a la municipalización. A esto se suma el papel del SUTEP, cuya posición fue de rechazo total al PPM. Esta sensación de desconfianza se incrementó entre ciertos sectores del profesorado, dado que la inclusión de Paita en la PPM no fue sometido a consulta. Una manera que encontró la municipalidad para lidiar con el SUTEP fue omitiéndolos del proceso de implementación de la municipalización. A la larga, esto genera un marco institucional frágil para la sostenibilidad del proceso.

Por otro lado, en Las Lomas si se realizó un proceso de consulta donde participó la Dirección Regional de Educación y diversos sectores de la sociedad civil, entre ellos ONG que intervienen en la zona en diferentes sectores (económico, educativo, etc.). La municipalidad impulsó una serie de reuniones donde se discutieron cuáles de las funciones referidas al tema educativo podrían ser asumidas por la gestión municipal, teniendo en cuenta la realidad del distrito y las fortalezas y debilidades de la gestión administrativa. Esto devino en el planteamiento de un modelo propio del distrito, que se presentó como una alternativa frente a las directivas del MED. El discurso de la municipalidad plantea una revisión crítica de la propuesta de la municipalización para mejorar

las falencias del modelo y tomar los aspectos positivos del mismo.

Cabe resaltar que la consulta ha brindado legitimidad al proceso de descentralización educativa en el distrito y ha permitido una relación menos conflictiva con respecto al magisterio y agremiaciones como el SUTEP. Asimismo, en Las Lomas se ha convocado la participación de las instancias de gestión educativa a nivel regional, como la DREP, para que acompañe y asesore el proceso. Situación diferente a Paita, donde no se convocó el apoyo de estas instancias. Por último, un aspecto importante en Las Lomas fue la presencia significativa de ONG y programas de la cooperación internacional, convertidos en aliados estratégicos en el proceso de descentralización educativa que lleva a cabo la municipalidad, situación que constituye una diferencia respecto a Paita, donde no se observó la presencia de este tipo de organizaciones. En esta perspectiva, abordaremos en mayor detalle la relación de las municipalidades con las UGEL y redes educativas, y con aliados estatales y las agencias de cooperación internacional.

UGEL, municipalidades y redes educativas

El tema de las redes nos remite nuevamente al papel de las UGEL. Según el director de la UGEL Paita, el mayor problema en el sector está en la mala administración de la cobertura educativa en los colegios, debido al manejo irresponsable de las plazas y al desconocimiento estatal de lo que ocurre en los colegios.

*“Aquí decimos poblamos a este colegio con alumnos y despoblamos al otro [...] [Además, hay escuelas donde sobran profesores]. Sacar a un profesor de un colegio es un dolor de cabeza. [Tenemos colegios con] profesores encargados en la biblioteca, o enseñando educación física, cuando hay alumnos [en otros colegios] que necesitan del profesor para hacer su clases”.*¹²⁹

La dificultad del Estado para llegar a zonas rurales hace importante el trabajo con redes, como espacio de participación democrática, donde padres, maestros

129 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

y estudiantes eligen al coordinador de la red con sus itinerantes¹³⁰. En Piura, las redes se implementan desde 1992 a través de las UDESE del Ministerio, y se estaban aplicando en Vichayán¹³¹, La Huaca y El Arenal. Para la formación de redes educativas rurales, con autoridades y profesores, se priorizó a distritos con zonas pobres. Las redes crean equipos para trabajar en procesos de enseñanza aprendizaje, tienen ayuda del PRONAA, coordinan con varias organizaciones y han mejorado la atención de las escuelas. Pero pese a considerarse una experiencia muy buena, las UGEL no las pueden sostener, por su falta de personal calificado y los constantes cambios de personal con cada nuevo director. Debido a que la rotación de especialistas obedece a criterios políticos, el nuevo personal suele estancar y hace retroceder estas iniciativas¹³².

En opinión de un funcionario entrevistado, la conformación democrática de redes contrasta con el modo como se designa a los funcionarios por cargo de confianza, situación que se repite con el Secretario Técnico designado por el alcalde. Considera que “la población debe concientizarse, porque todo lo que se haga al margen de un colectivo de educación trae graves problemas”¹³³.

La UGEL Sullana trabajaba con redes educativas rurales, formando equipos para trabajar procesos de enseñanza aprendizaje, pero igualmente aducen que la experiencia no puede sostenerse por falta de gente idónea. En el tema de la municipalización, el entrevistado comentó que la función de la UGEL es transferir. Se esperaba el momento de que se hiciera efectiva la transferencia con una comisión. Ante las críticas de resistirse al proceso, el funcionario de Sullana afirmó que no se estaba apoyando lo suficiente por motivos laborales: “Es que hay épocas de trabajo (...) Ya hay comisión de transferencia, pero por falta de tiempo no se ha podido hacer”.¹³⁴ Para el PPM se presupuestó cuantas IIEE iban

130 Los itinerantes son profesores elegidos por asamblea. Tienen funciones equivalentes a las de los especialistas de inicial, primaria y secundaria. Van a las escuelas, verifican la asistencia docente y la llegada del material, así como la administración y los documentos de gestión. Por su parte, el coordinador asiste a la UGEL cuando las escuelas están muy alejadas, e informa en la escuela en horarios que no afecten las horas lectivas de clase. “Incluso las partes de asistencia llegan ahora a la red, no a la UGEL”. Esto hace que el coordinador sea quien conozca mejor “lo que pasa realmente”. (Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita)

131 El director de la UGEL Paita señaló que en dicho distrito la municipalidad designaba 70 mil soles anuales a la red, para pago de personal (promotoras de PRONOEI, auxiliares de educación, secretarías), olimpiadas escolares, entrega de cuadernos a alumnos pobres, construcción de aulas, cercos, lozas, entrega de mobiliarios y capacitación a maestros (Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita).

132 Se indica que incluso la UGEL Sullana, que cuenta con especialistas nombrados, carece de personal idóneo que constituya un equipo permanente. (7)

133 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

134 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

a ser transferidas en inicial, programas de PRONOEIs, primaria y secundaria. La única observación de Lima fue no incorporar las IIEE de la noche. Desde su punto de vista, las municipalidades deberían tener un equipo técnico preparado para cada una de sus funciones. La parte presupuestaria y administrativa se podía aprender progresivamente, pero no se contemplaba acciones en asuntos técnico-pedagógicos.¹³⁵

En ese sentido, el director de la UGEL Paita consideraba que el gobierno debió reponer las UGEL. Aunque Paita no era eficiente en atender servicios, por la presencia de migrantes y la falta de personal técnico que permitiera mejorar la capacidad de gasto, consideraba que se contaba con ingresos para poder asumir educación¹³⁶. Es interesante que señalase que la UGEL ejercía hasta ocho funciones del CEM¹³⁷, así como apoyar la implementación de las acciones educativas y brindar asistencia técnica, sobre todo por la demanda de racionalizar personal. La función de prestar apoyo administrativo a la municipalidad en las actividades de personal y logística no se podía cumplir, porque no tenían la transferencia y dependían de Sullana.¹³⁸

Sus objeciones al piloto eran de orden presupuestario y político. Por ejemplo, dado que la UGEL ejecutora Sullana no logró ampliar el presupuesto para cubrir plazas faltantes en secundaria, con la municipalización se transferiría el mismo monto, sin resolver el problema. Además no veía cambios en la gestión educativa. La entrega del presupuesto de planillas y acervo documentario serviría para que el CEM atendiera temas administrativos, formule jefatura de personal y la comisión de denuncias y reclamos. Pero una efectiva municipalización requeriría que se cumpla con la inversión en educación, sin vulnerar los derechos de los maestros ni “politizar” la designación de profesionales. El hecho de definir el PPM como una “política de Estado” tenía como correlato la supresión de la UGEL. Por ende, la incomodidad con el CEM de Paita derivaba de haber designado directores y al ST de manera autónoma, provocando que colegios grandes como Juan

135 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

136 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

137 Correspondientes a establecer lineamientos de política educativa distrital, acciones de gestión, objetivos y metas del servicio educativo, indicadores de mejora de calidad educativa, capacitación a docentes y directivos, cumplimiento de horas efectivas de clase (las escuelas reportan mensualmente partes de asistencia y de horas de clase); coordinar apoyo y asesoramiento intergubernamental para fortalecer la autonomía de las IIEE y la mejora de calidad educativa, y cumplir las funciones de la Ley Orgánica de Municipalidades. La planificación y ejecución presupuestaria le correspondía a la UGEL Sullana, la vigilancia a los CONEI y el Comité de Ética no se constituyó por estar inoperante el COPALE.

138 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

Pablo II (considerado “bastión del SUTEP”) no aceptasen incorporarse. Acusa el proceso de politizado, por el manejo de influencias y beneficios por parte de los consejeros que asisten a las sesiones del CEM. Entre lo positivo, los maestros no necesitarían hacer sus trámites en Sullana y tendrían más capacitaciones.¹³⁹ Considerando que “sin municipalización, la municipalidad de Paita construye aulas, entrega mobiliario, etc.”, el mismo entrevistado enumeró las actividades ya mencionadas (apoyo a las promotoras de los PRONOEI, entrega de cuadernos a alumnos de bajos recursos, construcción de infraestructura, SSHH, cercos perimétricos, losas deportivas y capacitación a maestros). En su opinión, el distrito destinaba anualmente 70 mil soles a la REL para el pago de promotoras de los PRONOEIS, auxiliares de educación, secretarías y la organización de olimpiadas estudiantiles.¹⁴⁰

En Morropón, el equipo del PROMEA trabajaba con la municipalidad, y uno de sus objetivos era efectuar el PEL, con un presupuesto que se trabajaría en conjunto con la municipalidad. La directora de Gestión Pedagógica de la UGEL no cuestionaba la municipalización. Planteaba que la UGEL tendría el rol de apoyo, pero las municipalidades requerían especialistas en educación. “En cada municipalidad debe haber un profesional adecuado para que pueda ayudar, porque solos como están ahora me parece muy difícil”. La UGEL Morropón tenía redes en Santo Domingo, Pacaitambo, Chalaco, Yamango, Salitral y Los ranchos. Las REL con un coordinador eran estimadas como una gran ayuda para desconcentrar el trabajo en los distritos, haciendo informes de sus monitoreos. En los talleres, los especialistas capacitaban a los coordinadores para que atiendan en su momento a los docentes que tuvieran dudas o inquietudes.¹⁴¹

Para el director de Gestión Institucional de la UGEL Morropón, las municipalidades apoyaban en los talleres con movilidad, hospedaje, refrigerio y equipo multimedia. De esta forma, “se buscan aliados para suplir las faltas, pero no es mucho, podría ser más”. Como el PEL no estaba concluido, se creó un COPALE distrital para elaborarlo, y éste intervenía incluso en la evaluación de los expedientes para nombramientos.¹⁴² Respecto a la municipalización, piensa que las municipalidades “están más cerca del profesorado y son elegidos por la

139 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

140 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

141 Diana Vásquez. Jefa del área de gestión pedagógica de la UGEL Morropón.

142 Luis Ramírez. Jefe del área de Gestión institucional de la UGEL Morropón.

masa popular que es el pueblo”, y que con capacitación y personal idóneo podría funcionar. En su opinión, el presupuesto pasaría a las municipalidades y las UGEL seguirían como apoyo. Pero advierte que “si Chulucanas con dos distritos no se abastece (...) sería más álgido para los municipios que reciben ínfimas cantidades, no van a poder remunerar al profesorado”. Pero podría apoyar en el control de la asistencia del profesorado. “Con el control de los municipios se van a centrar un poquito más en su trabajo”.¹⁴³

Desarticulación intergubernamental y cooperación internacional en educación

La presencia distrital de programas y proyectos promovidos por el gobierno central o por agencias de cooperación internacional, que buscan tener una incidencia en el mejoramiento de la calidad educativa, tiene impactos en la gestión municipal. La desarticulación entre el nivel regional y local se expresa notablemente en la fallida implementación del PPM. Un aspecto problemático, señalado reiteradamente por los funcionarios, es la transferencia administrativa, aspecto también indicado en el seguimiento al PPM de la Defensoría del Pueblo (2009). La municipalidad de Paita había cumplido todos los requerimientos administrativos para recibir la transferencia. Sin embargo, el trámite tuvo muchas dificultades, por la dependencia de la Ejecutora de Sullana. Aunque los funcionarios entrevistados no lo consideraron deliberado, la UGEL retrasó el proceso de transferencia del acervo de los bienes y los archivos (resistencias también señaladas por Valdivia 2010). Según el Secretario Técnico Olaya:

“Nosotros hemos tenido que (...) entrar casi a la fuerza porque ya empezó el proceso de municipalización y nosotros queremos asumir las funciones (...). Los gobiernos regionales también han manifestado cierto rechazo a la propuesta (...) ni siquiera tenían conformadas sus comisiones de apoyo a la municipalización como dicen las normas (...). Nosotros se lo hemos arrancado la transferencia. Los hemos convocado incluso aquí en Paita y les hemos dicho: ‘Señores, estamos en el proceso de municipalización y la norma dice, señor director, que ustedes deben conformar sus comisiones de apoyo a la municipalización y no la tienen’. La han conformado cuando Paita prácticamente las ha hecho conformar”

143 Luis Ramírez. Jefe del área de Gestión institucional de la UGEL Morropón.

Esta probable resistencia se refuerza por el escaso conocimiento de los miembros de las instancias descentralizadas sobre el proceso en sí. De hecho, los funcionarios de la UGEL desconocían en que consistía el proceso de transferencia administrativa. Hasta mayo del 2010 (fecha del trabajo de campo), la UGEL de Sullana no había realizado la transferencia administrativa. Recién en julio del 2010 se concluyó la transferencia.

Aparentemente, esta desarticulación intergubernamental se explica por desavenencias políticas. La adscripción de la autoridad local a otro partido político aparece como un obstáculo para recibir el apoyo y coordinar acciones conjuntas con la UGEL, que depende del gobierno regional. Pero la incomunicación es de doble vía, y se refuerza por el nivel central. Por ejemplo, los funcionarios municipales adujeron conocer la existencia del Proyecto Educativo Regional, elaborado por el gobierno regional, pero su interés se centró en priorizar la implementación del piloto, actividad que no estuvo contemplada hasta que el gobierno central la impuso en la agenda.

Desde el punto de vista de los funcionarios, el aspecto más conflictivo estaría en el pago al personal docente y administrativo¹⁴⁴. Aunque varias funciones municipales en educación estaban normadas y se venían cumpliendo, la transferencia de mayores competencias implicaba asumir responsabilidades complicadas, como contratar y autorizar los pagos del personal docente y administrativo de las IIEE, poniendo en tensión a las autoridades municipales con el magisterio. Se consideraba por ello que las municipalidades tendrían mayor eficacia que la UGEL si instalaran un equipo técnico-pedagógico.¹⁴⁵

“El presupuesto lo pueden manejar porque es casi parecido a la ley de presupuesto al que manejamos nosotros, pero acciones específicas, sobre todo en técnico pedagógico, no lo tienen contemplado”¹⁴⁶

Se percibía que con el PPM el Ministerio había tenido “marchas y contramarchas”, imponiendo un modelo poco claro, que había desanimado y hecho avanzar posiciones intransigentes como las del SUTEP¹⁴⁷, y que incrementaría conflictos

144 Es interesante que los funcionarios no señalaran como problema qué funciones pedagógicas asumiría la municipalidad.

145 José Lara. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

146 Pedro Acedo. Jefe del área de presupuesto de la UGEL Sullana.

147 William Olaya. Especialista en educación de la DRE. Se destacó en ese aspecto que muchos alcaldes en Piura eran docentes, y temen que el SUTEP les haga una contracampaña.

en el establecimiento del calendario de pagos.¹⁴⁸ No obstante, para el director de la UGEL, Paita estaba en mayor capacidad de atender el sector por contar con mayores ingresos, a pesar de tener problemas para proveer servicios ante el incremento de la población, puesto que otras municipalidades “no reúnen ni dos mil soles anuales” en ingresos directos y arbitrios. Lo decisivo estaría en la capacidad de gasto y en tener técnicos para hacer perfiles de proyectos de inversión. Pero precisamente estos aspectos eran los más acusados de politización¹⁴⁹. En este sentido, la premura del ST Olaya fue interpretada como una motivación de índole personal.

*“Creo que es la única municipalidad que está desesperada porque más bien las otras municipalidades ruegan que se aplace (...) Usted pregúntele a un colegio: ¿usted está de acuerdo que la educación pase a la municipalidad? Te van decir no ¿Por qué? Si no pueden con sus problemas, cómo van a poder con nosotros”.*¹⁵⁰

Los especialistas de la DRE consideraban que la gestión era decisiva para obtener resultados, siempre que el modelo se adaptase a determinadas condiciones y se considerase como actores clave a los directores de escuelas. En este sentido se hizo reuniones con directores, para generar un “efecto multiplicador”, pero ello no funcionó porque, según un especialista, la preocupación del director es administrativa antes que pedagógica, “por los contratos, por la pintura del colegio”. El desempeño del docente “no está en su agenda. No tenemos al director como un nexo con los docentes” El docente tendría que “volver a creer en el director”. Los directores tendrían que asumir liderazgo, formarse en gestión y manejo de conflictos, y acompañar al docente. En suma, “el rol del director es fundamental, con o sin municipalización”¹⁵¹

Por su parte, los alcaldes reconocían a la DRE como autoridad en el tema educativo. De hecho, la DRE se “involucró” en el PPM por demanda de los alcaldes. Pero según un funcionario, el Ministerio no les convocaba para consultar, sino para

148 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

149 “Cuando llega una gestión de una tendencia política, siempre llama al técnico de su tienda política, no al mejor” (Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita).

150 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

151 William Olaya. Especialista en educación de la DRE. Para el director de la UGEL Paita los responsables de la educación debían tener capacidad de gestión y hacer respetar el principio de autoridad. El perfil de los directores debía ser dialogante y comprensivo con el maestro. “Ya terminó la era del docente mandón () El director ahora debe tener la capacidad de gerente. Al colegio tenemos que mirarlo () como si fuera una empresa, debe implementarse talleres, generar recursos, que los alumnos salgan () como electricistas, como carpinteros” (Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita)

dar órdenes:

“El MED simplemente nos tenía como ‘ya pues, entrega’ Yo he reclamado. Nosotros somos parte del sistema. Y esto es un cambio en el sistema. Nosotros tenemos que entrar, no solamente es que nos digas haz esto, haz lo otro, tenemos que discutir la forma de hacerlo. Han cometido esos errores porque lo miraban desde Lima. Es un proceso de descentralización manejado centralizadamente”¹⁵²

El director de la UGEL Paita consideraba que, después de las transferencias, la UGEL sería un organismo de soporte a la municipalidad. Como Sullana demandaba siempre al Ministerio de Educación ampliar el presupuesto para plazas, y la autorización dependía del Ministerio de Economía, dudaba que la municipalización constituya un cambio efectivo, porque manejaría el mismo presupuesto de las ejecutoras. El CEM podría asumir temas administrativos, Jefatura de personal y CADER, y se intensificarían los trámites y capacitaciones docentes¹⁵³.

Como opción al PPM (antes de que el gobierno entrante lo desactivara), se pensaba que podría identificarse municipalidades intermedias, con recursos y capacidades que permitan fortalecer la gestión, monitoreo y seguimiento distrital. También podría concretarse PELs en planes operativos, multianuales y anuales, organizándose por niveles educativos y respondiendo a objetivos.¹⁵⁴ Por lo demás, ya el 2008 y 2009 el Ministerio tuvo que flexibilizar el PPM. Sostuvieron que cada municipalidad podía asumir la organización que le pareciera y plantear su organigrama municipal. No obstante, a Las Lomas le fue difícil plantear su modelo, y tuvo que presionar para que se les reconociera como modelo de gestión.

Por el lado de la cooperación internacional, en la región trabajan 18 ONGs con experiencia en educación, ofreciendo un repertorio amplio para que el Estado aprenda e intercambie experiencias. Entre las iniciativas de este tipo destaca el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB), auspiciado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Cabe resaltar que en Paita, entre 1996 y 1998, durante la primera gestión

152 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

153 Freddy Rivera. Director de la UGEL Paita.

154 William Olaya. Especialista en educación de la DRE.

del alcalde Torres se llevó a cabo el Proyecto de Cooperación Internacional “Estrategias Educativas de la Ciudad: Ciudad Educadora”, patrocinado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, y el Ministerio de Educación del Perú. El proyecto tuvo como objetivo promover la participación vecinal e incentivar la educación ciudadana. Víctor Olaya, Secretario Técnico del CEM Paita, fue director de este proyecto y a dicha experiencia debe en gran medida su actual visión del tema educativo en el distrito. El proyecto fue desactivado al término de la gestión del alcalde Torres, hasta ser retomado como discurso por Olaya en la coyuntura del PPM.

En Morropón se estaba implementando un proyecto de inversión pública orientado al mejoramiento de la calidad educativa (PROMEA), promovido por el gobierno regional y que recogía la experiencia del PROMEB. Sin embargo, su implementación no buscaba una articulación estrecha con el gobierno municipal, limitándolo a facilitar ciertas condiciones para el desarrollo de las acciones contempladas en el proyecto de inversión.

Finalmente, en Las Lomas trabajaban Plan y la Asociación Chira. El alcalde convocó a todas las fuerzas políticas en un consejo directivo equivalente a un COPALE para plantear un modelo alternativo al PPM. El equipo comprendía un CAP de 7 personas, 4 coordinadores de red y 3 especialistas, en la perspectiva de innovación y no investigación, porque su enfoque es productivo, y cuenta con un centro de recursos. También se indicó la presencia de proyectos de cuencas y microcuencas, con alcaldes que pensaban que entre 4 distritos podía existir una oficina, una gestión descentralizada a través de la cuenca.¹⁵⁵ Hay que añadir que en las municipalidades rurales, la fragmentación del territorio genera espacios muy pequeños y limita la capacidad de sostener procesos de desarrollo, conllevando a una ineficiencia “contradictoria y frustrante para la gente y las propias autoridades” (Monge 2008: 43). Para enfrentar la fragmentación de la gestión y la incoherencia entre gestiones territoriales y sectoriales algunas

155 Pedro Villar. Especialista de la Dirección de gestión pedagógica de la DRE.

asumen funciones de manera conjunta, en mancomunidades¹⁵⁶.

5. Conclusiones. El papel de las municipalidades en la mejora de la educación

La descentralización implica una nueva forma de gestionar y administrar los recursos para asumir las competencias y alcanzar los resultados esperados, en este caso, en educación, garantizando que niños y jóvenes aprendan y tengan iguales oportunidades para educarse. Esta reforma es un proceso político y no debe ser dirigida bajo un enfoque meramente técnico.

En este proceso, no todas las municipalidades están en condiciones de administrar las instituciones educativas. Debe realizarse un diagnóstico en base a una tipología que de cuenta de la heterogeneidad municipal. Esta tipología permitirá identificar los desafíos educativos de manera pertinente, priorizar el desarrollo de capacidades y fortalecer las potencialidades para asumir funciones y priorizar recursos en educación. Además, debe existir voluntad política para apoyar los procesos de gestión.

La distorsión de la autonomía en el nivel regional, expresada como una centralización de los recursos, se reproduce también en la gestión municipal, en la medida que autoridades y directivos delegan a los especialistas una serie de funciones técnicas, pero no les dotan de recursos o los distribuyen bajo criterios políticos.

Gobernar democráticamente supone desmontar estas cadenas de mando y reconfigurar la gestión en cada instancia de gobierno, atendiendo a las especificidades y al desarrollo de capacidades. El problema sin embargo radica en que la práctica efectiva de la autonomía no se asume como una *posibilidad de gobierno*, incluso en regiones y localidades con una tradición de acción colectiva

156 Las mancomunidades son asociaciones de municipalidades provinciales y distritales que se juntan para contribuir a una mejor gestión local. La Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 046-2010-PCM, definen la Mancomunidad como entidad con personería jurídica de derecho público, que se constituye por acuerdo de dos o más municipalidades. Su objeto es la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión pública en el marco de las competencias asignadas a las municipalidades. Desde el 2010, año en que se promulgó el reglamento, sólo se registra 35 mancomunidades. Hay que resaltar que esta opción no fue contemplada en la LOM 27972. Haría falta investigar el papel de las mancomunidades como respuesta a la dispersión rural y a la necesidad de algunas municipalidades de agruparse territorialmente para gestionar mejor el desarrollo.

autónoma.

La apreciación del papel de las municipalidades requiere considerar por tanto varios niveles de interacción, desde el plano valorativo hasta el procedimental. El conocimiento manejado por los propios funcionarios sobre las competencias municipales y sobre la problemática local es muy vago. En Paita, los funcionarios municipales, tanto los “políticos” como los “técnicos”, manifestaron un conocimiento genérico de la misión definida por la municipalidad, vinculada al mejoramiento de la calidad de los servicios desde una perspectiva de desarrollo humano. Así, la municipalidad se encontraba en reorganización administrativa, en la perspectiva de modernizar su gestión, desde un enfoque del ejercicio de la función pública al servicio de los intereses colectivos y en el marco del desarrollo por resultados. No obstante, la mayoría de entrevistados no pudo explicitar en qué consistía esta gestión y cuál era el modelo de gestión que tiene la municipalidad. A excepción del Gerente Municipal y de los funcionarios de Planificación y presupuesto, expresaron visiones fragmentadas de los problemas locales, limitándose a conocer los problemas que les competían de acuerdo a su función. Como nos afirmó el subgerente de Educación, al ser interrogado al respecto “Estos puntos se los podría responder el gerente municipal. Nosotros nos hemos abocado al trabajo en educación”.

Lo que sí apareció con mayor precisión, tanto en funcionarios como en los docentes entrevistados (más aún cuando eran del SUTEP), era el desacuerdo con la incorporación de Paita al PPM. Muchos no estaban conformes con el rol asignado a los miembros del CEM. Se encontró una fuerte desconexión entre el enfoque del ST sobre la importancia de la participación como centro del nuevo modelo de gestión educativa de la municipalidad -considerada en su capacidad para atender a los problemas y mejorar la calidad del servicio educativo- y el modo vertical en que se venían tomando las decisiones de su implementación en la práctica. De modo que se evidenció un fuerte desacoplamiento entre el sentido y la función en la gestión pública, que se traduce en la alta valoración que los funcionarios conceden a los procedimientos. Esto es todo lo que parece importar, sobre todo si representa la oportunidad de hacer carrera en el sector, más allá de las mejoras prometidas.

Vamos a ordenar nuestras apreciaciones finales en los siguientes tópicos: precaria institucionalidad pública, falta de un mapa de competencias para los gobiernos subnacionales, desarrollo de capacidades para la gestión pública descentralizada, participación y procesos de representación democráticos,

presupuesto y descentralización fiscal, y una gestión local articulada a la acción intergubernamental.

Precaria institucionalidad pública

Se ha observado en las experiencias analizadas que la institucionalidad pública es limitada. Existe una fuerte tendencia a politizar las instituciones y los cuadros meritocráticos son escasos. Por ejemplo, en la Municipalidad de Paita solo existen 10 profesionales de un total de 500 trabajadores (donde 200 son contratados). Este proceso de cambio es gradual y dependerá de la formación de los cuadros políticos, de su decisión y voluntad política por reformar y modernizar sus instituciones y por lo tanto contar con más cuadros técnicos, elegidos bajo procesos meritocráticos. También hay que considerar que no basta acelerar los procesos con medidas top down como el reciente Programa de Modernización Municipal y del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, respectivamente, promovido por el MEF. Pese a que se vienen presentando algunos cambios, lo que se ha podido observar es que prima el aspecto procedimental para el cumplimiento de las metas del Programa, organizado en:

- a) Recaudación de Impuestos Municipales.
- b) Generación de condiciones favorables del clima de negocios: simplificación de trámites.
- c) Generación de condiciones favorables del clima de negocios: servicios públicos e infraestructura.

En algunas municipalidades se observó que se contrata profesionales calificados para que inicien los procedimientos y actividades necesarias para alcanzar las metas. Pero este tipo de programas no está siendo concebido como una reforma administrativa de la gestión municipal. Esta característica se observó aún en municipalidades como la de Morropón.

Otro aspecto a señalar en la institucionalidad pública es la autonomía administrativa, hecho relevante del proceso de descentralización y que faculta a los gobiernos locales y regionales para organizarse internamente. Pero cabe destacar que, de acuerdo a la ley esta autonomía se da en el marco de un Estado unitario y descentralizado. Por ello la autonomía no es absoluta. Vemos que en

este aspecto, existen diversas formas de organización que si bien han tomado en cuenta lo señalado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, han optado generalmente por la conversión de las direcciones regionales en gerencias regionales como en el caso de Arequipa y la Libertad; o por la desconcentración de procesos de gestión de carácter transversal como los de planeamiento, como es el caso de los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Junín.

Llama la atención que en Piura, pese a ser un departamento que reúne todas las condiciones para impulsar este proceso, no se aprobara un modelo de reorganización. Tanto el Gerente de Desarrollo Social como el Subgerente de Desarrollo Social indicaron que se contaba con al menos tres propuestas de organización, pero por el contexto electoral ninguna fue aprobada.

Falta de un mapa de competencias para los gobiernos subnacionales

Para arribar a un análisis de la distribución de competencias y funciones en materia de educación entre los tres niveles de gobierno es necesario considerar lo regulado en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales, así como lo dispuesto en la Ley General de Educación y su Reglamento.

Una nueva oportunidad para definir la distribución de competencias la constituye la elaboración de la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones, aprobada por el Ministerio de Educación una vez que el Congreso de la República apruebe la Ley de Organización y Funciones, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM. Dicha matriz debe ser aprobada por el Ministerio de Educación mediante decreto supremo, consultada con los gobiernos regionales y locales, y contar con un informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, previa opinión de la Secretaría de Descentralización.

Como resultado de esta revisión normativa, la Secretaría de Gestión Pública, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, podrá proponer modificaciones normativas necesarias para la adecuada implementación del proceso de modernización del Estado, conforme lo establece la Primera Disposición Complementaria y Final de la referida norma. Así se abre una nueva oportunidad para que el Ministerio de Educación revise la normativa sectorial conjuntamente con las leyes orgánicas y precise, de manera concertada con los gobiernos subnacionales, el rol rector del gobierno nacional, así como las

competencias y funciones de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales provinciales y distritales.

Desarrollo de capacidades para la gestión pública descentralizada

Este aspecto se vincula a las capacitaciones a las que están asistiendo los funcionarios de la Municipalidad a propósito del Programa de modernización e incentivos a los gobiernos locales. Si bien a la fecha existen estudios sobre la forma como gestionan las municipalidades, qué hacen, qué servicios alcanzan a cumplir y cuáles no, estos no logran una buena distribución. Por ello es de gran utilidad propiciar un intercambio entre estas experiencias.

Participación y procesos de representación democráticos

Uno de los aspectos centrales de la descentralización es su asociación a procesos democráticos y de participación ciudadana. Destacan por su importancia las Juntas de Coordinación Regional, como Interior, que agrupa a Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, y San Martín, y desde el 2007 a la Libertad y Ancash. Tienen una secretaría Técnica y un plan de desarrollo estratégico de la macroregión. Pero el gobierno no ha hecho nada por ellas.

Un aspecto importante en este análisis es que las municipalidades han sido espacios que, desde la década de los 80, han construido nuevas formas de gobernar, como es el caso de la experiencia de gestión participativa local. Habría que preguntarse si esta experiencia que se normó en la constitución es realmente efectiva y si a través de este tipo de práctica puede gestionar localmente la educación. Como anota Carlos Monge (2008), el hecho de hacer la participación obligatoria puede correr el riesgo de hacerla burocrática. Y si se añade “el problema de cierto desgaste en el entusiasmo participativo de la población resultante del carácter consultivo y no vinculante de los acuerdos que se toman, vemos que este aporte de los Gobiernos Locales está lejos de ser consolidado” (Monge 2008: 43). Pero ¿qué es lo que se ha avanzado en el campo de la educación? Hay que señalar que las municipalidades tienen una trayectoria “obrerista” en el desarrollo de sus acciones en educación (Cuenca 2007: 24) las mismas que, de acuerdo al autor, se traduce en funciones de apoyo más no de participación en la toma de decisiones para el desarrollo local. Las iniciativas son diversas y van desde la construcción de infraestructura escolar y

el equipamiento de instituciones educativas, entre otras ya ejemplificadas a lo largo de este estudio.

En el caso del gobierno regional piurano llama la atención la paralización del COPARE como instancia de participación ciudadana en educación y con una función central en el seguimiento de las políticas educativas. Si bien existe un factor político que se evidencia en el poco interés por el Director Regional de Educación del Gobierno Regional de Piura por promover este tipo de instancia, también hay que señalar que el movimiento educativo de Piura pasó por un tiempo de mucha división y poca articulación. Pasaron a una lógica fragmentaria donde primó su trabajo más pedagógico y poco político. Lo que puede rescatarse, en todo caso, es que en los tres casos hay diferentes avances en los procesos de participación, siendo uno de los factores clave la trayectoria y dinámica local que han seguido.

Presupuesto y descentralización fiscal

Aún no se ha establecido las responsabilidades que deben asumir los gobiernos regionales en la generación de fuentes de recursos entre las distintas organizaciones gubernamentales existentes en el país.

Una gestión local articulada a la acción intergubernamental

Según un balance del Consejo Nacional de Educación (2010), a poco de culminar el mandato presidencial del APRA, en los próximos años debía esclarecerse los roles de los niveles de gobierno; concertar una matriz de funciones; aprobar una nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación; implementar una gestión educativa descentralizada con enfoque territorial e intersectorial; mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental para viabilizar una ejecución ordenada y no superpuesta de políticas, planes y programas en los tres niveles de gobierno; fortalecer la participación ciudadana como acción concertada, vinculante y debidamente institucionalizada entre el Estado y la sociedad; desarrollar y fortalecer capacidades estables de autoridades y funcionarios de las instancias descentralizadas para asumir la continuidad en la gestión del desarrollo educativo; e incrementar y descentralizar la gestión del gasto público en educación (CNE 2010)

En esta perspectiva, la viabilidad y sostenibilidad de la descentralización deberá

basarse en el desarrollo e institucionalización de capacidades de gestión efectivamente democráticas. Este objetivo requiere una adecuada identificación de la heterogeneidad de condiciones existentes para el funcionamiento del Estado en contextos con variables grados de institucionalidad. Si consideramos la gestión educativa en el marco del proceso general de la descentralización, es imprescindible una mayor discusión de las condiciones adecuadas para que instancias como las municipalidades asuman responsabilidades en educación.

El cambio a una gestión territorial e intersectorial de la educación implicaría renovar el esquema organizativo de la descentralización y comprender la dinámica sectorial presente en cada caso particular. En relación con el nivel local de gobierno, se tendría que tipificar las municipalidades de acuerdo a sus capacidades de asumir roles y funciones, identificar las experiencias existentes en apoyar la educación, y establecer un marco normativo que precise de que manera jugarían un nuevo rol dentro de una institucionalidad ampliada, que establezca las bases para una gestión efectivamente democrática de la educación.

La intención de municipalizar la gestión educativa evidenció la precaria política educativa del gobierno de Alan García, sin una propuesta de reforma administrativa y de articulación intergubernamental. Su intento de implementar esta política sin atender las reales necesidades de los gobiernos subnacionales evidenció la ausencia de un modelo de gestión educativa que respondiera efectivamente a los retos de la descentralización, y no sólo a formas centralizadas de concebir la descentralización (aislada de las dinámicas locales y regionales) y de distribuir los recursos que hagan posible una gestión democrática con autonomías claras y responsabilidades compartidas.

Por tanto, ¿de qué gestión local de la educación hablamos? El presente estudio considera que el papel de las municipalidades en mejorar la educación no puede estar desligado del análisis de las estructuras y dinámicas organizacionales que definen la gestión municipal, de las lógicas sociales que definen las prácticas de gobierno y gestión local, y de las capacidades que pueden potenciarse y desarrollarse en cada contexto y situación particular.

Referencias bibliográficas

Adler Lomnitz, Larissa

2008 *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

2015 *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

Arregui, Patricia y Valdivia, Néstor

2009 *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final*. Lima: GRADE.

Ascue, Javier

2009 “La Tierra está envenenada”. En *Diario El Comercio*, Domingo 8 de Noviembre.

Balarin, María.

2005 *Radical Discontinuity. A study of the role of education in the Peruvian state and of the institutions and cultures of policy making in education*. Tesis de Doctorado. University of Bath.

Cabrero, Enrique

1998 “Estudio introductorio” en Bozeman, Barry (coord.) *La Gestión Pública. Su situación actual*. México: FCE, CNCPAP, UAT.

Casassus, Juan

2005 “La gestión educativa en América Latina: Problemas y paradigmas”. En Cuenca, Gonzáles y Muñoz (eds.) *La democratización de la gestión educativa*. Lima, Proeduca-GTZ.

Ciudadanos al día

2004 *Eficiencia en la Recaudación Municipal: El Caso de los SATs*. Diciembre. http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i35/InformeCAD_35_Eficiencia_SATs_20Dic04_1215h.pdf

CNE (Consejo Nacional de Educación)

2010 *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: CNE.

Contreras, Carlos

2000 “Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente”, en Contreras, Carlos. *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP.

- Cotler, Julio (Coord.)
2009 *Poder y Cambio en las regiones*. Lima: IEP, PNUD (Documento de Trabajo, 154. Serie Sociología y Política, 43).
- Crozier, Michel
1992 *Como reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. FCE.
- Chatterjee, Partha
2007 “¿Se están, por fin, aburguesando las ciudades en India? En *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP-CLACSO-SEPHIS.
- Cuánto (Instituto Cuánto)
2011 “Mercado laboral y trabajadores públicos. Basado en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (2000)”. Boletín *CAD Ciudadanos al día N° 1*. Disponible en www.cad.org.pe/documents/boletines/boletínCAD1-Planilla.pdf
- Cuenca, Ricardo
2007 *Balance sobre la descentralización*. Foro Educativo, Lima octubre
- CVR-Comisión de la Verdad y Reconciliación
2003 *Informe Final*. Lima: CVR.
- Franco, Rolando y Székely, Miguel (Coords.)
2010 *Institucionalidad social en América Latina*. Chile: CEPAL, UNFPA
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo
2006 *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS.
- Defensoría del Pueblo,
2008 *Informe Final. Supervisión-evaluación de los avances del plan piloto de la municipalización de la gestión educativa*. Petruska Barea.
- Díaz, Hugo; Valdivia, Néstor y Rodrigo Lajo
2006 *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad*. Informe de investigación. Grade.
- González, Natalia; Eguren, Mariana y Carolina de Belaúnde
2010 “El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios” en *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP.

Gonzáles de Olarte, Efraín

2003 *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: Cuadernos PNUD, serie Desarrollo Humano, 4.

Hernández, Raúl

2008 “Análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana”. En: Grompone, Romeo (ed.) *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima, IEP.

Huber, Ludwig

2008 *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proética-IEP.

Iguñiz, Manuel

2008 *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.

INEI

2007 *XI Censo de Población y VI de Vivienda*.

2009 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*.

Jepperson, Ronald

2001 “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo “, en Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.

Kläschen y otros

2006 *Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministro de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.

Kruger, Mario

2001 *Sociología de las organizaciones. Una introducción al comportamiento organizacional*. Buenos Aires: Pearson Education.

León Zamora, Eduardo

2004 *Plan de Formación para Consejos Educativos Institucionales*. Lima: DFID-MED.

Mauro, Raúl

2007 *Transferencias a los gobiernos locales. Una mirada a las fuentes de su desigualdad*. MPRA, Paper No. 6593. WEB: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6593/>

Ministerio de Educación

2009 *Plan Piloto 2007-2008, Evaluación*. Lima: Ministerio de Educación, Vice Ministerio de Gestión Institucional. Oficina de Coordinación Regional.

2014 Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

2014 Orientaciones para la lectura de la Matriz de Gestión Descentralizada. Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación Regional (OCR). Documento interno.

Ministerio de Trabajo

2009 *Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL)*

Molina, Raúl

2010 *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. USAID/PERU/ProDescentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Lima.

Muñoz, Paula

2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.

Muñoz, Fanni

2013 “Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú”, *Education Policy Analysis Archives*, 21(91), 1-27.

2012 “¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas”. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 4, 138-171.

Muñoz, Fanni y Mauricio Flores

2007 “Notas para el estudio de la movilidad social y estratificación en el Perú: el caso de los funcionarios públicos del sector educación”. En: PLAZA, Orlando coord. *Clases Sociales en el Perú. Visiones y trayectorias*. Lima: PUCP, CISEPA 2007.

Muñoz, Fanni; Carolina Neyra y Julio Vargas

2012 *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura*. Lima: CNE-PUCP.

Muñoz, Fanni; Cuenca, Ricardo y Andrade, Patricia

2007 *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

Peters, Guy

1999 *La política de la burocracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Piura web noticias

2001 “Lomeños amenazan con movilización por recorte de FONCOMUN y canon”. Martes 29 de abril.

http://www.piuraweb.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3821

PNUD

2007 *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia*.

Propuesta Ciudadana.

2009 *Gasto público y canon en el Perú: Análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento del gas de Camisea*. Lima.

Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)

2009 *Estadísticas Municipales*. Lima: INEI.

Remy, María Isabel

2004 “Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia” en Eguren, Fernando; Remy, María Isabel y Patricia Oliart (eds.) *SEPIA X. El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA.

2005 “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. En: VICH, Víctor, ed., *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.

2011 *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Cuadernos descentralistas 28. Grupo Propuesta Ciudadana.

Ríos Morales, Néstor (Editor)

2008 *Cuadernos para la gestión municipal*. IEP-FIP.

Sander, Benno

1996 *Gestión educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: editorial Troquel.

Sanz, Muñoz y Canchaya

2010 *Indicadores educativos por departamento: Piura*. Lima: ACDI.

SER

2002 *Compendio Legal sobre Descentralización*. Lima: SER.

Stake, E.

1999 *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

- Torero, Máximo y Martín Valdivia
2002 *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Grade.
- Trelles, Carlos
2009 *Razones burocráticas: ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?*
Lima: PUCP. Escuela de Gobierno y políticas públicas.
- Ugarte, Sebastian y Ricardo Cuenca
2002 *¿Se podrá descentralizar a pedazos? Descentralización educativa*.
Materiales de trabajo sobre gestión educativa. Proeduca-GTZ.
- USAID y ProDescentralización
2008 *Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones*.
USAID: Marzo 2008.
- USAID, Programa ProDescentralización
2014 *Informe anual sobre el estado del proceso de Descentralización 2014*.
Lima.
- Valdivia, Néstor
2010 *La descentralización educativa en Piura: La experiencia de la municipalización de la educación en Paíta*. Lima: Foro Educativo.
- Vásquez, Tania y Patricia Oliart
2007 *La descentralización educativa 1996-2001*. Lima: IEP.
- Vargas, Julio
2010 "En los intersticios de la política de la descentralización. Direcciones regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en Ayacucho y Huancavelica" en Tanaka, Martín (ed.) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.
- Velásquez, Favio
2010 *Planeamiento territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*.
Cuadernos Descentralistas N° 25. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Weber, Max
2008 *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

Normas legales y documentos de gestión

Directiva 124-2007-ME/VMGI-OCR. Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa (28 de noviembre del 2007).

Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales 28273 (julio del 2004).

LDB: Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783 (2002).

LGE: Ley General de Educación 28044 (2003).

LOGR: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 (2002), modificada por la Ley 27902.

Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para Regular la Participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil 27902 (2003).

LOM: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 (2003).

MDL: Municipalidad de Las Lomas. Plan estratégico de Desarrollo 2010 – 2017.

MDM: Municipalidad de Morropón. Plan de Ordenamiento territorial 2006 – 2016.

MPP: Municipalidad Provincial de Paita. Plan de desarrollo Urbano 2010.

MPPI: Municipalidad Provincial de Piura. Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Piura 2004 - 2012

Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007. Concepción teórica del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

Resolución 010-2009-PCM/SD. «Validan la directiva “Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa”, aprobada por R. M. 0045-2007-ED, en la parte correspondiente a los procedimientos para la transferencia presupuestal». Diario oficial *El Peruano*, Lima, 18 de febrero del 2009.

Resolución 014-2009 PCM/SD. «Acreditan a diversas municipalidades para el proceso de transferencia en materia de gestión educativa del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa». Diario oficial *El Peruano*, Lima, 7 de marzo del 2009.

