

EL IMPRECISO PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN EDUCACIÓN A UNA DÉCADA DE DESCENTRALIZACIÓN



Julio Vargas*

En las últimas décadas, los Gobiernos latinoamericanos han experimentado diferentes iniciativas —estatales y de la sociedad— en procura de mejorar la calidad educativa. Estas iniciativas se enmarcan en la confluencia entre la agenda de los organismos multilaterales y la de los Estados nacionales. En este marco, el Perú está reestructurando su administración pública, lo que implica reordenar el sector educativo. El reordenamiento sectorial ha conllevado a transitar de un enfoque de desconcentración administrativa a uno de descentralización de funciones y responsabilidades subnacionales.

En el plano administrativo, el cambio hacia un paradigma gerencial e incluso de gobernanza pone en entredicho la gestión tradicional; y en el plano político, el retorno a la democracia ha conducido al desarrollo de la descentralización, la conforma-

ción de sistemas de evaluación y el establecimiento de alianzas público-privadas para la prestación de servicios.¹ En ambos planos, en el Perú se ha ensayado diferentes mecanismos y medidas (es inexacto hablar de “reformas” categóricamente), y ningún balance es concluyente por su naturaleza relativamente provisional.

Entendida como una forma de democratizar las decisiones públicas, en el supuesto que ello conlleve a una mayor eficiencia, innovación y adaptación del sector a una heterogeneidad de realidades, la descentralización educativa tendría que conducir a arreglos institucionales que permitan

¹ Es innegable que el principal mérito de la descentralización es intentar corregir un centralismo a todas luces incompetente, para posibilitar un cambio en los sistemas educativos latinoamericanos que ha tomado empuje propio, con los gobiernos subnacionales como actores relevantes. Pero el cambio de ámbitos de gobierno que asumen competencias y responsabilidades en educación no implica necesariamente una mejora en la calidad del aprendizaje, como constata Navarro (2007: 447).

* Antrópologo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

mejorar la gestión y los mecanismos de coordinación. Con la administración de Patricia Salas se perciben cambios orientados en esta dirección, pero en retrospectiva, el nivel de avance hacia una gestión descentralizada adecuada a las realidades locales se ha visto afectado por los cambios de gobierno y la discontinuidad de las políticas de Estado.²

LAS PUERTAS NO SE ENSANCHAN PARA TODOS

La descentralización educativa es como una puerta amplia que se percibe estrecha porque todos quieren pasar a la vez. Esta imagen debe entenderse en el contexto de los procesos de descentralización política y administrativa. El impulso al cambio en la institucionalidad estatal se inició con la firma de un compromiso de diálogo el año 2002, que conllevó a la suscripción concertada de 31 políticas de Estado hasta 2021, en el marco del Acuerdo Nacional, uno de cuyos grandes objetivos fue la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. A base de las políticas del Acuerdo Nacional se modernizaría la legislación, regulación y organización del Estado. En el sector educativo, esto condujo a establecer un diálogo consultivo³ y ensayar nuevos modelos organizacionales y pedagógicos, así como programas acordes con planes multisectoriales,

nuevas escalas salariales, nueva carrera pública magisterial, rediseños curriculares y un discurso de calidad orientado al resultado de la mejora del aprendizaje centrada en el estudiante.

En el lapso de una década de profusa legislación, se observa además que la administración pública está empleando un renovado lenguaje de la gestión, donde las relaciones intergubernamentales e intersectoriales van de la mano con la conformación de redes decisionales mixtas. Pero, al igual que la legislación, este lenguaje se estrella con las murallas de los legados institucionales y de las prácticas clientelares, que minan los intentos de renovar la gestión pública. En este escenario, opiniones especializadas tienden a asumir que, pese a las limitaciones del proceso, hay avances y logros en la descentralización, omitiendo problematizar no solo su larga historia republicana, sino que el ensayo en uso se enmarca en una segunda generación de reformas neoliberales. El consenso es que, a mayor descentralización, mayor e incluso mejor democratización, pero esta fórmula no siempre resulta en la vida real.

Lo cierto es que la descentralización educativa implica ligar la reorganización política y administrativa con la renovación de la pedagogía. Pero la creación de gerencias como modelo organizacional en las regiones (con cargos designados por el presidente regional) tiende a friccionar con los directivos de las instancias descentralizadas del sector educativo⁴ (con cargos designados por concurso público), en la medida que la imprecisión y confusión normativa sobre las funciones y competencias a asumir a nivel regional o local choca con las pretensiones de capturar el sector educativo para la reproducción de clientelas partidarias

2 La ministra Salas ha establecido como prioridades la mejora de los aprendizajes, el desarrollo docente y la modernización de la gestión descentralizada, en concordancia con la Agenda Común Nacional-Regional de Políticas Educativas”, y ha dado impulso a las políticas de planeamiento institucional y planificación territorial, a la articulación del sector mediante la Comisión Intergubernamental y a la coordinación con gerentes y directores regionales mediante Comisiones de Gestión Intergubernamental. Y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación ha elaborado una propuesta de matriz de responsabilidades para delimitar las funciones exclusivas y compartidas de las instancias descentralizadas bajo un enfoque territorial (Minedu 2012).

3 “Puertas Abiertas” fue el nombre de la Consulta Nacional de Educación del año 2001.

4 Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

o particulares.⁵ Estas tensiones, de modo similar al impulso del constructivismo como enfoque pedagógico, han conllevado a resistencias corporativas de variada intensidad, tanto en el interior de las burocracias subnacionales como en las burocracias sindicales de maestros, cuyas estrategias oscilan entre la negociación y la confrontación, dependiendo de sus dirigencias.

Podemos reseñar diferentes esferas de interacción conflictiva. A nivel organizativo, hay debilidad en el diseño y aplicación de las políticas; a nivel normativo, se arrastran vacíos y superposiciones legales; a nivel político, se sigue postergando la regionalización y desconcentrando los servicios públicos arbitrariamente; a nivel financiero, no se ha efectuado una efectiva descentralización fiscal; a nivel histórico, se sigue reproduciendo la discriminación étnico-cultural, y a nivel institucional, el Estado se declara unitario, pero su modernización es fragmentada e incierta. La puerta abierta se estrecha más y más, a medida que se incrementan los actores que pugnan por acceder al centro. Y el centro predomina aún en el imaginario y en la práctica de la descentralización.

EL CENTRO EN CUESTIÓN

Tres planos se abren para la discusión: la débil institucionalidad del Estado, la frágil articulación entre gobiernos subnacionales y políticas sectoriales, y la necesaria evaluación del sistema educativo en su conjunto. En el primer plano, la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado conlleva a preguntarse

cuáles son las capacidades institucionales que el Estado debe reforzar para mejorar la educación y, específicamente, cuáles son los efectos institucionales de los procesos de descentralización en la educación. ¿Se trata de hacer más eficientes las escuelas o de democratizar su gestión, aunque ello conlleve mayores costos en su eficiencia? ¿Se trata de tener docentes más competitivos o más responsables de tomar decisiones en democracia, aunque esas decisiones sean críticas a la administración central del sistema educativo?

En el lapso de una década de profusa legislación, se observa además que la administración pública está empleando un renovado lenguaje de la gestión, donde las relaciones intergubernamentales e intersectoriales van de la mano con la conformación de redes decisionales mixtas.

En el segundo plano, la consolidación de alianzas intergubernamentales (que articulen los niveles de gobierno central, regional y local) e intersectoriales (mediante convenios entre los sectores público y privado) conlleva a la necesidad de establecer cuánto se ha avanzado y cuáles han sido los costos y beneficios de ambas alianzas. Se tiende a estimar, por ejemplo, que el desarrollo depende de la formación de capital humano.⁶ Pero la teoría del

5 Las Gerencias de Desarrollo Social incluyen en su organigrama una subgerencia dedicada a la temática educativa. Algunas municipalidades de mayor tamaño y recursos también aplican el gerencialismo, pero su puesta en práctica coexiste con "patrones feudales", es decir, luchas intestinas que dificultan un aprendizaje institucional (Balarín 2005, citada en Muñoz 2012). Por el otro lado, se percibe a la DRE y las UGEL como instancias corrompidas, pese a la heterogeneidad de sus funcionarios y a sus limitaciones para asumir funciones con un mínimo de eficiencia. Aproximaciones a sus burocracias estiman que requiere fortalecerse capacidades locales, especialmente en los docentes (González et ál. 2009).

6 Barrantes et ál. (2012) consideran que la formación de funcionarios calificados, como último eslabón del desarrollo educativo, es central para el logro de un desarrollo inclusivo intrarregional. Pero el desarrollo educativo requiere que cada departamento, provincia y distrito fortalezca tanto las capacidades profesionales como las capacidades políticas y generar políticos profesionales, capaces de trabajar con equipos de profesionales acreditados en gestión pública, con cuadros locales formados en pedagogía; en otras palabras, se requiere autoridades con legitimidad social y técnica para intervenir en educación.

capital humano presupone sociedades homogéneas y excluye las desigualdades de origen (Biondi 2001). Una solución equitativa implicaría articular la planificación productiva con la planificación educativa, o con otras, dependiendo del contexto. Los instrumentos de planificación (proyectos de desarrollo y proyectos educativos regionales, locales e institucionales) tendrían que evaluarse e implementarse partiendo de una teoría de las capacidades humanas acorde con visiones integrales del desarrollo, que incorporen la complejidad de las identidades sociales y el conflicto inherente a las relaciones interculturales. Presuponer que la aspiración al progreso es un camino de una sola vía es reproducir las condiciones que hacen vulnerables a los grupos desiguales.⁷

Hace falta una definición precisa de las responsabilidades estatales en los fracasos y logros educativos, tarea para la que últimamente el Minedu viene elaborando una matriz de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales.

En el tercer plano, dado que existen sistemas de evaluaciones internacionales y nacionales que sostenidamente encuentran los logros y desempeños escolares del país como muy bajos, es necesario advertir que el sistema educativo ha

crecido en complejidad y diversidad, pero sigue siendo predominantemente público en las zonas rurales y mixtas. Entonces, se torna necesario que las instancias descentralizadas colaboren con las municipalidades en el proceso de conocer y atender qué requiere cada escuela pública para mejorar sus desempeños, principalmente las más afectadas por la desigualdad, así como intervenir ministerialmente en la mejora de los niveles de enseñanza superior, no solo mejorando el gasto, sino reformulando los modelos de gestión y la distribución presupuestal en función de las necesidades vitales de la población. En el caso de los maestros, por ejemplo, se ha elaborado una ley que apunta al desarrollo docente, pero la descentralización no contempla fondos para que estas políticas de desarrollo sean factibles.⁸ Hace falta una definición precisa de las responsabilidades estatales en los fracasos y logros educativos, tarea para la que últimamente el Minedu viene elaborando una matriz de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales. En este proceso, el papel de asociaciones como ANGR, AMPE, Remurpe, ANR, mancomunidades regionales y municipales, redes educativas e incluso los Sutep es poco o nada conocido.

LAS MUNICIPALIDADES, PARA FINALIZAR

Todo esto me lleva al tema del papel de las municipalidades en la mejora de la educación. Dado lo poco estudiado que está el tema, me remito a una investigación efectuada en Piura, en la que tuve la oportunidad de colaborar, donde se observó cómo algunas municipalidades distritales, con diferentes entornos y similares burocracias,

7 Como señalan Thorp y Paredes: "Una historia que levantó una cultura de la discriminación, el clientelismo y la verticalidad incrementó las posibilidades contrarias al surgimiento de cuestionamientos grupales de dicho sistema, salvo por la violencia" (2011: 254).

8 María Amelia Palacios, funcionaria del Ministerio de Educación, en la mesa redonda Investigación y Desarrollo Docente, del III Seminario Nacional de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), septiembre de 2012.

asumían actividades y funciones en educación (Muñoz 2012). En dichos casos, fue sintomático que la asignación de recursos no fuera a la par de la sobrecarga de responsabilidades que asumieron; además, las experiencias medianamente exitosas no son incorporadas en las reformas de alcance nacional, e incluso corren el riesgo de no conocerse o reconocerse a nivel regional, y se pierde lo conseguido ante eventuales cambios de gobernantes o nuevas coaliciones.

En este panorama, el avance de la articulación intrarregional es desigual, así como son desiguales las capacidades de gestión y coordinación de los gobiernos regionales y locales. En perspectiva, los gobiernos locales se adecúan a los desafíos globales (incrementar su productividad e invertir en desarrollo), nacionales (alinear sus políticas dentro de los cambios organizacionales en el marco estatal unitario) y regionales (ganar autonomía política y fiscal), por lo que son instancias decisivas para determinar la legitimidad de las políticas estatales, en tanto son la experiencia más inmediata que puede tener un peruano del Estado, después de la escuela y el cuartel.

Cabe destacar que las respuestas locales son variopintas, y hay mucho por investigar. En las regiones más representativas de avances educativos a escala local (Piura y San Martín), los equipos técnicos de los gobiernos locales, en significativos casos con apoyo de burocracias paralelas (asesores externos y agencias cooperantes), han diseñado estrategias de adecuación que les permiten cumplir con las metas fijadas, en ocasiones mediante intervenciones focalizadas. Pero estas estrategias afrontan el reto de la falta de garantías de continuidad, debido a la tendencia a la politización de la gestión municipal. Como es sabido, durante el segundo gobierno de Alan García se pretendió implementar una controver-

tida municipalización de la gestión educativa, que suponía un trato directo entre el Ejecutivo y los alcaldes, pero en la práctica fue una manera de controlar los recursos de manera centralizada, afianzando lealtades personales y prescindiendo de los gobiernos regionales.

La politización de la gestión se alimenta del excesivo poder otorgado al alcalde y a su personal de confianza en la toma de decisiones, lo cual repercute en los modos como se gestiona localmente la educación, en unos casos para bien de los estudiantes —como el de la municipalidad de La Matanza, en Piura (Muñoz et ál. 2013)—, pero es probable que mayormente para mal si no se reestructura una institucionalidad municipal homogénea, que favorece el desarrollo urbano en detrimento del desarrollo comunal; no se corrige la disyunción entre representación y participación, que vulnera a población tradicionalmente excluida de la política formal,⁹ y si autoridades y funcionarios no problematizan y asumen conjuntamente con la sociedad el desafío de desarrollar competencias interculturales en el ejercicio de sus funciones (González et ál 2009) e incluso en el planeamiento e implementación de la gestión descentralizada de la educación en todos los niveles de enseñanza. —————

9 Aunque algunos profesores indígenas bilingües alcancen eventualmente el sillón municipal, se constituyan gerencias de “asuntos indígenas” e incluso se coloque como subgerentes a indígenas profesionales (Huber 2008), no deja de advertirse que hay sentidos antagónicos e irresueltos de territorialidad y territorio, y que lo que hacen las municipalidades —repito— depende demasiado de la voluntad política (léase arbitrariedad) de los gobernantes y sus séquitos, lo que provoca que la presión de rivales y descontentos sea en algunos casos violenta. Una solución sería establecer elecciones de consejeros provinciales y municipales (CIES 2009). Ayudaría también establecer una gestión municipal que dialogue efectivamente con la institucionalidad local, y que analice experiencias de otros países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Biondi, Luis (2001). *Economía de la educación*. Lima: UNMSM.
- CIES (2009). “Balance del proceso de descentralización en el Perú”. Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge, en *Revista Economía y Sociedad*, n° 72, septiembre 2009.
- González, Natalia, Carolina de Belaunde y Mariana Egueren (2009). “El estado y la burocracia del sector educación. Un acercamiento desde los funcionarios”. En Carmen Montero et ál., *El Estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: IEP.
- Huber, Ludwig (2008). “La representación indígena en municipalidades peruanas. Tres estudios de caso”. En Romeo Grompone et ál., *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales*. Presupuesto, desarrollo e identidad. Lima: IEP.
- Minedu (2012). “Construyendo lineamientos de política para la gestión descentralizada”. Presentación en el taller Gestión Descentralizada de la Educación. Lima, 17 al 19 de septiembre.
- Muñoz, Fanni (2012). “¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas”. Mimeo.
- Muñoz, Fanni, Julio Vargas y Carolina Neyra (2013). “Municipalidades apostando por la educación. La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura”. Mimeo.
- Navarro, Juan Carlos (2007). “Las reformas educativas como reformas del Estado. América Latina en las dos últimas décadas”. En *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington, Bogotá: BM, BID, Mayor Ediciones.
- Thorp, Rosemary y Maritza Paredes (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. Lima: IEP.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Vargas, Julio “El impreciso papel de las municipalidades en educación a una década de descentralización”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/municipalidades_educacion.html
ISSN 2076-7722