

¿De qué gestión educativa local hablamos?  
Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas

***Fanni Muñoz Cabrejo***

---

Profesora principal de la PUCP  
Miembro fundador de SIEP  
Miembro de Foro Educativo

Recibido 10.10.12  
Revisado 10.10.12  
Aprobado 15.10.12

## **Agradecimientos**

Agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Perú, por crear espacios y mecanismos para que los docentes investiguemos. Precisamente, la investigación de la que deriva este artículo se efectuó durante el semestre sabático del 2010. El trabajo de campo se llevó a cabo en las municipalidades piuranas de Paita, Morropón y Las Lomas, entre abril y mayo de dicho año. El 2012 obtuve el año de docente-investigador, lo que me permitió revisar el informe de investigación y profundizar en sus resultados. Para esta publicación, actualicé la información recogida en el marco del Proyecto Subvencionado por el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, para el desarrollo del Taller de Descentralización Educativa.

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

## ¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación en dos municipalidades piuranas

### Resumen

Este artículo presenta los resultados de la gestión edil y las lógicas de gestión del servicio educativo de dos municipalidades distritales en Piura. Las hipótesis del estudio son que la heterogeneidad incide en las posibilidades de las municipalidades para asumir competencias educativas, y que las gestiones con práctica participativa tienen mejores condiciones de actuación. Se buscó observar la prioridad de la educación en la lógica de la gestión edil, en el marco de los cambios que exige la descentralización y reforma administrativa estatal.

De acuerdo a los cambios normativos y administrativos de la descentralización, se adopta un enfoque de configuraciones burocráticas para abordar la heterogénea institucionalidad estatal. Se contextualiza y analiza la estructura organizacional de las municipalidades estudiadas, considerando jerarquías y coordinación interna, la composición y dinámica del personal edil, y el presupuesto asignado y ejecutado en sus funciones y actividades.

El análisis de la gestión edil es la base para analizar la gestión de la educación en ambas municipalidades. Se explora las estrategias de gestión del servicio educativo, considerando la visión edil de la gestión. En los casos estudiados, con diferentes implicancias, la legitimación política se mezcla con la racionalización técnica, en desmedro de la mejora educativa. Ello no implica que no existan condiciones para la construcción de modelos locales de gestión educativa, sino que hay complejas variables e intereses que restringen la actuación edil y la participación en la gestión. Este trabajo pretende aportar al debate generado en torno al rol de los gobiernos locales en educación.

**Palabras clave**<sup>1</sup>: Gestión de la educación, descentralización educativa, organización y gestión, burocracia, institucionalización

## **What educational management are we talking about? A case study on educational management at local government level in two townhalls in Piura, Peru**

### **Abstract**

This paper presents the results of a study on the rationales and management of educational services in two local districts in the city of Piura, Peru. The study is based on two hypotheses: (1) heterogeneity affects the ability of local governments to be in charge of educational competencies, and (2) managing involving participatory practices creates better performance conditions. The study focused on observing the priority of education in the rationale of municipal management, within a framework of changes that demands the decentralization and administrative reform of the state government.

In order to account for the changes in regulations and administration in the decentralization process, an approach of bureaucratic configurations is adopted to address the institutional heterogeneity of state government. The organizational structure of both municipalities considered is analyzed within local context, considering structural hierarchies and internal coordination levels, their composition and organization, the dynamics of work activities by municipal clerks and employees, and the available budget and spending.

The analysis of local government management provides the basis for assessing educational management in both municipalities. The managerial strategies of educational services are explored, considering the municipal prospective on management. In the cases studied it is found that, with different implications, political legitimation is tangled up with technical rationalization, which results in a detriment to efforts for improving education. This does not imply that there might not be proper conditions for building local models of educational management, but that there are rather complex variables and interests that constraint municipal action and participation in management. This work is aimed at contributing to the debate on the role of local governments in managing education.

**Keywords:** Educational management, educational decentralization, organization and management, bureaucracy, institutionalization

## Introducción

Este trabajo presenta los hallazgos de la investigación que realicé el año 2010 en el departamento de Piura, con el objetivo de analizar la gestión edil y la lógica de la gestión local del servicio educativo en el marco de la descentralización. Pese al interés en el proceso de descentralización en el Perú —que expone valiosa información en la década que lleva implementándose<sup>2</sup>—, son pocos los esfuerzos sistemáticos enfocados en conocer y comprender los cambios y transformaciones en los actores regionales y locales respecto a la gestión descentralizada de la educación impulsada a fin de mejorar la calidad educativa. Recientemente, el Ejecutivo ha puesto a consideración del Congreso una propuesta de Ley Orgánica de Funciones del Ministerio de Educación, que avala la gestión descentralizada, la rectoría ministerial, la distribución de funciones y la coordinación intergubernamental.

La descentralización ha reformulado atribuciones y funciones, replanteando el rol y la capacidad de los gobiernos subnacionales en asumir competencias que contribuyan al desarrollo de sus jurisdicciones. Este artículo busca aportar al debate sobre el rol de los gobiernos locales en educación, a partir del análisis de la gestión de dos municipalidades piuranas. De este modo, se busca identificar qué competencias pueden asumir en educación y si el supuesto de estar cerca de la población significa que tengan un conocimiento de sus problemas y las capacidades para poder resolverlos.

Como proceso, la descentralización no se orienta bajo un modelo claro, que esté sobre la base del frondoso marco normativo. Hay consenso en apostar por un modelo subnacional con responsabilidad compartida en los tres niveles de gobierno (Di Gropello, 2004), pero predomina la duplicidad de funciones entre gobiernos e instancias descentralizadas, hecho señalado en varios estudios (Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007; Iguiñiz, 2008; Arregui y Valdivia, 2009; Molina, 2010). Hay diversas reformas institucionales y ajustes organizacionales ensayados por los gobiernos regionales, en medio del desfase de la administración pública peruana para asumir modelos de gestión. En Perú, la descentralización se implementa tres décadas después que el resto de Sudamérica. Se considera crucial descentralizar y reformar el Estado para reducir las desigualdades regionales y locales (Gonzales de Olarte, 2003, p. 27), consolidar el diálogo y la deliberación ciudadana a través de procesos participativos, y fortalecer a los gobiernos subnacionales.

En la distribución de recursos, competencias y funciones para el ejercicio del poder, cada nivel de gobierno está facultado para ejercer autonomía

---

2. Respecto a ello, véase los informes del Proyecto USAID/ Perú Pro Descentralización (2010 y 2011) y de la Defensoría del Pueblo (2009).

política, económica y administrativa, en el marco de un Estado unitario. Con el supuesto de acercar la gestión a la comunidad, se ha venido asignando responsabilidades e incorporando innovaciones en la administración pública regional, como el Presupuesto Participativo y el Presupuesto por Resultados (PpR); y el Programa de Modernización Municipal y Plan de Incentivos (PMM/PI). También, se ha transferido recursos para la prestación desconcentrada de servicios públicos, obviando sus dificultades para asumirlas. Así, la descentralización se ha trabado por un modelo uniformizado y restringido; falta de voluntad, funcionarios y presupuesto; limitaciones administrativas e insuficiente participación (Molina, 2010). Aunque se ensaya un giro al modelo gerencial<sup>3</sup> que prioriza la eficiencia a la participación democrática (Cabre-ro, 1998), la burocracia peruana continúa caracterizada por subordinarse al poder político.

Los estudios en descentralización educativa suelen analizar el rol de las instancias descentralizadas en el impulso de la participación y las percepciones en educación (Cuenca, 2008, p. 137)<sup>4</sup>. Pocos estudios han abordado la gestión municipal, y su actuación en educación es terreno inexplorado. El estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa de Valdivia y Arregui (2009) avizora lo que vienen haciendo en educación. Se torna necesario preguntar qué prioridad ocupa la educación en la lógica de actuación edil, y si la institucionalidad descentralizada puede mejorar la racionalidad predominante, de manera que conduzca a una efectiva coordinación intergubernamental en educación.

Las municipalidades son entidades facultadas para ejercer el gobierno en una jurisdicción local. Como instancias reconocidas constitucionalmente, organizan la vida en su municipio con autonomía en los asuntos de su competencia. Sus funciones son de representación, prestación de servicios y promoción del desarrollo local (Ríos, 2008). Constituyen un universo heterogéneo. Ello se puede observar en las cifras. En el año 2003, había 3692 municipalidades en el Perú: 194 provinciales, 1634 distritales y 1864 de centros poblados (Muñoz, Cuenca y Andrade, 2007, p. 30). Esta heterogeneidad implica distintos niveles de autonomía en la toma de decisiones. En esa perspectiva, la tipología de Valdivia y Arregui (2009) es útil para el análisis.

La descentralización está en un momento clave para definir competen-

---

3. Las burocracias latinoamericanas son variadas (Zuvanic e Iacoviello, 2010; Echevarría, 2006), pero tienen en común orientarse al paradigma de la Nueva Gerencia Pública (Prats, 2005).

4. Para abordar este tema, ver Díaz et al., 2006; Vásquez y Oliart, 2007; González et al., 2010; Gargurevich, 2010; Vargas, 2010; Valdivia, 2010, y los balances de USAID/Perú ProDescentralización (2011) y Chirinos (2012).

cias, y las municipalidades, para asumirlas. Para examinar su rol en educación, analizo la organización y condiciones para ejercer las funciones de gobierno en dos municipalidades distritales del departamento de Piura: Paita y Morropón<sup>5</sup>. Ambas están en transición a un modelo de gestión pública para adecuarse a las exigencias de la descentralización, cuya agenda educativa comienza a posicionarse en el marco de un enfoque de desarrollo humano. Pese a ello, predominan actividades habituales, como construir infraestructura, proveer docentes y promover el deporte, que no se inscriben en un proyecto de desarrollo. Por ello, analizo las lógicas ediles y, específicamente, qué competencias asumen o podrían asumir en educación según sus capacidades.

La selección de municipalidades obedeció a tres criterios. Primero, tienen dinámicas y lógicas diferenciadas. De acuerdo a la tipología de Valdivia y Arregui (2009)<sup>6</sup>, Paita es una municipalidad rica en recursos, en un entorno urbano de bajos índices de pobreza y alta densidad poblacional. Con una población menor, una situación económica intermedia y falta de experiencia en administración, Morropón es una municipalidad de bajos recursos. En segundo lugar, ambas ensayaron experiencias diferenciadas de gestión educativa en medio de cambios en los roles de los gobiernos subnacionales. Paita se incorporó al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en el año 2009, y se acreditó para recibir las transferencias, en relación directa con el Ministerio de Educación<sup>7</sup>. Morropón es sede desde 2010 de un Proyecto de Inversión Pública orientado a mejorar la educación básica, ejecutado por el Gobierno Regional, con el alcalde como miembro de la gerencia política<sup>8</sup>. Finalmente, desde hace seis años, investigo la descentralización educativa en Piura. La presencia de diversas ONG que trabajan en educación y la vigorosa tradición participativa de su gente hacen de Piura un espacio significativo para reflexionar sobre la descentralización en el país.

- 
5. No incluyo Las Lomas, que logró un convenio de delegación de funciones a nivel local en educación, pues la experiencia no fue continuada por el alcalde electo en el año 2011.
  6. Ha sido elaborada desde una muestra de 26 gobiernos regionales, 74 municipalidades provinciales y 64 distritales; la tipología considera las necesidades educativas locales y los recursos ediles para gestionar educación.
  7. El Piloto fue cancelado por D.S N° 019-2011 ED el 21 de diciembre de 2011. Entre 2006 y 2011, 817 municipalidades habían participado en la experiencia (606 correspondientes al Programa Juntos se incorporaron el año 2010), pero solo se llegó a transferir recursos a 35.
  8. El PIP “Mejoramiento de los logros básicos de aprendizaje de los niños y niñas de los seis primeros ciclos de la educación básica regular en el distrito de Morropón”, responde a un modelo de gestión y participación con colaboración regional y local. Este se apoya en la cooperación canadiense, a través del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica-Promeb.

La investigación fue exploratoria y se enmarcó en un enfoque cualitativo. Escogí como estrategia el estudio de caso, porque permite adentrar en una realidad específica y reconocer la singularidad del caso elegido (Stake, 1994, p. 245). Mis hipótesis fueron: 1) la heterogeneidad incide en las posibilidades de las municipalidades para asumir competencias educativas, y 2) las gestiones con práctica participativa tenían mejores condiciones de actuación. Efectué 44 entrevistas semiestructuradas a autoridades y funcionarios, observé procesos vinculados con la gestión edil, y recopilé y revisé instrumentos de gestión y fuentes estadísticas diversas. El análisis e interpretación considera las categorías del enfoque empleado.

El artículo tiene cuatro acápites. Primero, expongo el enfoque usado para entender la problemática analizada. Luego, presento el contexto de las municipalidades, así como sus características organizacionales. Seguidamente, analizo las lógicas de gestión edil, con lo cual paso al análisis de la gestión local en educación. Finalizo con conclusiones y bibliografía.

### **Enfoque y conceptos empleados**

Nuestro marco teórico es la sociología de la dominación burocrática, complementada con el enfoque sobre administración y gestión pública de la ciencia política, y la distinción entre institución y organización del neoinstitucionalismo. A partir de la noción de descentralización como el conjunto de reglas que enmarcan la actuación y organización gubernamental, el análisis se centra en las estrategias ediles para afrontar restricciones y oportunidades de gestión ante la creciente conversión de la administración pública al gerencialismo.

En Sociología, la burocratización es una forma racionalizada de dominación estatal (Weber, 1922), con un conjunto de aparatos administrativos y de estrategias y racionalidades organizativas (Crozier y Friedberg, 1990). El concepto de “configuraciones burocráticas” de Zuvanich e Iacoviello (2005 y 2010) alude a una variedad de burocracias<sup>9</sup>. En Ciencia Política, gestión, gerencia y política pública evidencian distintas perspectivas de la acción gubernamental (Cabrero, 1998), relacionadas a “modelos de administración”, basados indistintamente en la legalidad y la eficiencia<sup>10</sup>. En Perú, el “modelo gerencialista” se aplicó tardíamente en la modernización y descentralización del Estado.

9. A partir de la tipología de Zuvanich e Iacoviello, Echevarría (2006) clasifica las burocracias latinoamericanas en clásicas, clientelares, paralelas y meritocráticas.

10. En Europa, la administración ha girado “de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza” (Prats, 2005, p. 99).



Douglas North (1993) define las instituciones como las reglas que estructuran la conducta social. Dentro de este marco, las organizaciones componen los ámbitos para la actuación organizada. En ese sentido, la institucionalidad estatal conforma una alta racionalización formal, cuya legitimidad se define en cómo afronta el cambio institucional. Dentro de este marco, la descentralización constituye el marco institucional de la organización y actuación gubernamental. Sin embargo, presenta normas superpuestas y estructuras organizativas regionales yuxtapuestas (Molina, 2010), funcionarios sobrecargados para ejercer sus funciones e incoherencias que uniformizan las decisiones (Muñoz, 2005). Estas situaciones se reiteran y diversifican en lo local.

En el marco de la descentralización, ¿cuántas y qué funciones pueden asumir efectivamente las municipalidades en educación? El artículo 82 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades del 2003, les asigna 20 competencias y funciones específicas compartidas en educación, cultura, deporte y recreación, pero solo 9 son educativas; de las cuales, 4 duplican funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)<sup>11</sup> y 4 se coordinan como apoyo del Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación (DRE) y UGEL<sup>12</sup>. La restante alude a “promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras”. La Ley General de Educación de 2003 concentra la responsabilidad en las regiones, pero la legislación descentralista encarga al gobierno local la gestión de las políticas sociales de educación y salud.

## Las municipalidades distritales de Paita y Morropón

Los contextos departamental y local conforman el espacio en el que se efectúa la gestión edil. Paita se ubica en la costa y Morropón en la sierra de Piura. Sus municipalidades tienen estructuras y entornos diferenciados. Las características organizacionales identificadas en la observación, la revisión de documentos y las entrevistas a funcionarios se presentan luego de los contextos departamental y local.

- 
11. 1) Impulsar y organizar el Copale. 2) Apoyar la creación de redes educativas. 3) Promover la diversificación curricular. 4) Apoyar la incorporación y el desarrollo de tecnologías.
  12. 1) Promover, ejecutar y evaluar los programas de alfabetización. 2) Construir, equipar y mantener infraestructura según el Plan de Desarrollo Concertado y el presupuesto asignado. 3) Monitorear la gestión administrativa y pedagógica de las instituciones educativas de su jurisdicción. 4) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Local.

## Contexto departamental

Piura, un departamento petrolero de la costa norte peruana, con una burguesía agraria consolidada y tradición organizativa, es representativo de los contrastes que afronta la descentralización. Constituye un territorio unificado con producción diversificada, inversiones en agroexportación y minería, y predominio empresarial en la política (Cotler et al., 2009). Con más de millón y medio de habitantes en sus 8 provincias y 64 distritos, ocupa el puesto 13 en el índice nacional de desarrollo humano, con 3/4 partes de población urbana y 0,3% quechua en las ciudades. Pero 45% de su población es pobre, 13,3% en pobreza extrema, y una alta tasa de analfabetismo, mayor en las mujeres (Sanz, Muñoz y Canchaya, 2010).

Piura tiene 5439 instituciones educativas. 82% son escuelas públicas, la mitad en zonas rurales (INEI, 2011). En las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ECE) de 2010 y 2011, los escolares piuranos estuvieron por debajo del promedio nacional. En el nivel 2<sup>13</sup>, en dichos años subieron de 26,2% a 28,8% en comprensión lectora, pero bajaron de 13,8% a 11,9% en matemática<sup>14</sup>.

El departamento fue uno de los primeros en oficializar su Proyecto Educativo Regional (PER) el año 2007, iniciativa que congregó a la sociedad civil y al sector educación<sup>15</sup>. Existe un amplio y dinámico tejido social departamental con colectivos como la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza, Red por la Infancia, el Movimiento Pedagógico Regional, el Colegio de Profesores, el sindicato de profesores y dieciocho ONG que promueven el desarrollo educativo. Hay presencia de organizaciones agrarias y proyectos de cooperación canadiense y española<sup>16</sup>.

Varios funcionarios del gobierno regional remarcaron el limitado avance de la descentralización. Esto se debe al poco margen de autonomía de los gobiernos regionales, entrampados en una normatividad administrativa que no se ha adecuado a las exigencias de la descentralización (Molina, 2010). Además, la transferencia de competencias no se acompaña de los recursos necesarios, lo cual afecta a todos los sectores. A ello se añade la politización

13. Alude al nivel en el que se ubica a quienes terminan el grado con los aprendizajes esperados.

14. El promedio nacional en comprensión lectora fue 29,8% en el año 2010 y 28,7% en el año 2011. En matemática, fue de 13,2% en 2011, y 13,8 % en 2010 (Minedu, 2011).

15. La Mesa Educativa Regional, formada en 1994, participó en elaborar el PER, pero se debilitó luego por rivalidades internas.

16. Es el caso del Proyecto Mejoramiento de la Educación Básica de la Agencia de Cooperación Canadiense, ejecutado en Piura entre los años 2003 y 2011, y el Proyecto Cata-mayo-Chira, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en ejecución.

de la gestión gubernamental, que conllevó a que el gobierno regional no se reestructurase como en otras regiones, y, por ello, quedan archivadas las propuestas (Muñoz, 2010, 16 de mayo).

Políticamente, hay una dinámica muy activa a escala local. Como indica Remy, “en las ciudades intermedias y en los pueblos del país, la experiencia cotidiana de la política, las evaluaciones directas sobre la gestión de lo público, se inscriben también en el ámbito municipal” (2005, p. 111). Procesos electorales, conflictos por alcaldías e influencias políticas repercuten en la gestión. El aprismo predomina en la costa y la izquierda en la sierra de Piura, y los líderes de agrupaciones como el Movimiento Obras más Obras proceden de viejas canteras partidarias. Cabe destacar que la preferencia regional no se identifica con la local<sup>17</sup>.

### Contextos locales

Paita y Morropón son distritos diferenciados. Paita, capital de la provincia de Paita, se ubica en la zona centro-occidental y costera del departamento. Morropón, ubicado en la zona sureste, es un distrito rural y uno de los más pequeños de la provincia de Morropón.

El distrito de Paita se fundó en 1857. Tiene 763,68 km<sup>2</sup> de extensión y 72 522 habitantes, que constituyen más de la mitad de la población provincial (INEI, 2007). La ciudad de Paita está entre las más dinámicas de la costa norte (Cotler et al., 2009). Ello explica el predominio urbano de su población (99,9%) y su densidad poblacional de 95 habitantes/km<sup>2</sup> (INEI, 2007). El puerto de Paita es el más importante de Piura. Es sede de la pesca artesanal y de grandes empresas dedicadas a la pesca y la actividad portuaria. La mayor parte de la PEA se ocupa en la pesca para exportación y consumo interno (21%), manufacturas (22%) y en comunicaciones, almacenamiento y transporte (14%) (INEI, 2007).

Desde la construcción del terminal y el complejo pesquero en 1972, Paita ha crecido considerablemente. La tasa poblacional pasó de 1,6% en 1961 a 6,3% en 1981 (Municipalidad Provincial de Paita, 2010). En el 2007, 32% de sus habitantes no había nacido en Paita (INEI, 2007). Los migrantes, atraídos por las oportunidades laborales, conformaron 43 asentamientos humanos en la zona alta. Para algunos funcionarios ediles, la demanda de servicios de este contingente ha desbordado la infraestructura ciudadana. La ciudad no cuenta con suficientes pistas, semáforos y señalizaciones, y los colectivos y mototaxis ocupan a numerosos pescadores en épocas de veda,

17. En las elecciones regionales de 2011, triunfó la alianza “Unidos Construyendo”, pero el candidato local no logró reelegirse en Morropón.

lo cual genera embotellamientos y desorden (Municipalidad Provincial de Paita, 2010).

Por su parte, creado en 1861, Morropón es un distrito ubicado entre los 100 y 130 m.s.n.m., con 169,96 km<sup>2</sup> de superficie y 14 421 habitantes (INEI, 2007). Su población rural es grande pero menor a la urbana, y su cantidad de habitantes por km<sup>2</sup> (84,8) es menor que Paita (INEI, 2007). De 14 652 pobladores en 1993, pasó a 14 mil 421 en el año 2007 por emigración juvenil. La producción agropecuaria ocupa al 45% de su PEA (INEI, 2007); 14% se dedica a negocios de telefonía, internet, finanzas y comercio al por menor de alimentos y materiales de construcción, y 4% se ocupa en industrias manufactureras (Municipalidad Distrital de Morropón, 2006).

En Paita, hay menos instituciones educativas que en Morropón, pero mayor oferta privada<sup>18</sup>. Paita tiene 3% de analfabetismo adulto y Morropón, 10,2%, tasa cercana al promedio regional de 10,4% (Escale Minedu, 2010). Sin embargo, ambas localidades tienen bajos logros de aprendizaje en el nivel 2 de comprensión lectora y matemáticas. Dentro de este marco, el peor el resultado es el de Morropón<sup>19</sup>.

Cuadro 1  
Resultados distritales de la ECE 2010-2011. 2° de primaria

Distritos	Pruebas ECE	Resultados	
		2010 - Nivel 2	2011 - Nivel 2
Paita	Comprensión lectora	33,5	30,7
	Matemáticas	17,5	11,8
Morropón	Comprensión lectora	39,1	27,3
	Matemáticas	22,1	11,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa

En política, con preferencias locales diversificadas desde los años setenta y fragmentadas por la crisis partidaria de los años ochenta, surgieron nuevas agrupaciones y liderazgos en los años noventa. Partidos de centro-derecha como Perú Posible y Vamos Vecino alternaron el poder con Acción Popular en

18. Las cifras varían según la fuente (Valdivia, 2010; INEI, 2011; UGEL Morropón, 2010), pero la tendencia es el predominio de la oferta pública en ambos distritos. La oferta privada representa el 23% de la matrícula en el distrito de Paita (Valdivia, 2010, p. 47).

19. En 2011, el promedio nacional fue 28,7% en comprensión lectora y 13,2% en matemática; y en Piura, 28,8% y 13,8% respectivamente.

Paita, que llegó a gobernar varias veces<sup>20</sup>. En Morropón, la izquierda gobernó a través del Movimiento Unidad Popular por el Alto Piura<sup>21</sup>; el APRA venció en 2003, pero el Partido Socialista recuperó la alcaldía el 2007. Los alcaldes que entrevistamos buscaban reelegirse el 2011, pero no lo lograron.

## Organización y administración edil

Con la descentralización, las municipalidades del país atraviesan un proceso de cambio institucional. Se incrementó competencias y atribuciones, se les transfirió los programas nutricionales y comedores populares y hubo un intento de municipalizar la gestión educativa. Los cambios involucraron adecuaciones y reajustes organizacionales en un marco en que, pese a la heterogeneidad municipal, el diseño edil es homogéneo y de sesgo urbano<sup>22</sup>.

La modernización estatal implicó la creación de gerencias, la gestión por resultados y la constitución de áreas como planeamiento, recaudación tributaria, mejora de servicio al usuario, entre otras. Durante el trabajo de campo, las municipalidades estaban adecuándose al Programa de Modernización del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>23</sup>. La municipalidad de Paita mostró interés en cumplir prestamente estos requisitos, y la de Morropón menos prisa y más reserva. Ambas se adecuaban estratégicamente a las normas, en tanto les permitieran disponer de recursos y oportunidades de capacitación. En esa perspectiva, contrataron consultores externos para elaborar algunos instrumentos de gestión.

## Estructuras organizativas

Las municipalidades se estructuran siguiendo jerarquías orgánicas y funciones especializadas. El primer nivel es la alta dirección, compuesta por el alcalde y los regidores; el segundo nivel es de órganos de línea y oficinas de asesoramiento y apoyo; y el tercero de unidades y subunidades que dependen de los niveles superiores. Las oficinas administrativas corresponden a Gerencia Municipal, el órgano de Auditoría Interna, la Procuraduría Pública municipal,

---

20. A través de Alejandro Torres, alcalde en 1993-1998 y 2007-2010.

21. Por medio de Maximiliano Ruiz, alcalde consecutivo de 1990 a 1998.

22. La legislación municipal establece una estructura orgánica y administrativa uniforme, regulada por la LOM. Los gobiernos regionales se estructuran de manera similar, "como si fueran una municipalidad grande" (Molina, 2010, p. 26).

23. El Decreto de Urgencia N° 119-2009 creó el Programa de Modernización Municipal para el período 2010-2013, con el fin de generar condiciones que permitieran el crecimiento sostenido de la economía local.

y las oficinas de Asesoría Jurídica, Planeamiento y Presupuesto. La administración edil planifica y distribuye cargos según la disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados en el gasto corriente. Paita y Morropón siguen este patrón en sus organigramas, y ambas cuentan con Gerencia Municipal, pero sus órganos de línea varían. Todo ello se realiza cumpliendo con los requerimientos del Plan de Modernización Municipal.

El alcalde se halla en la cúspide de la estructura edil<sup>24</sup>. Los alcaldes entrevistados tenían trayectorias, edades, profesiones y experiencias políticas diferenciadas. El alcalde de Paita cumplía su tercera gestión, tenía ochenta años, es químico farmacéutico y representa a Acción Popular. En Morropón, el alcalde tenía cuarenta años, es profesor de química y biología con estudios de agronomía, milita en la izquierda y presidía la Red de Municipalidades Rurales de Piura. Ambos adecuaron el personal administrativo a sus propósitos. La municipalidad de Paita asumió plenamente la modernización administrativa, con ocho Gerencias y veintinueve Subgerencias<sup>25</sup>, en tanto la de Morropón mantuvo el esquema previo, con dos Direcciones, cuatro divisiones y cuatro unidades. Las Gerencias de Paita trabajaban coordinadamente, con reuniones periódicas entre los gerentes y el gerente municipal.

Aunque la estructura de Paita es gerencial, las decisiones no obedecen a criterios técnicos. La visión de los funcionarios técnicos, que no llegan a 10% del personal, es que prima el criterio político sobre el técnico (Muñoz, 2010, 4 de mayo). Las decisiones de gasto –dentro de los pocos márgenes que presenta la asignación presupuestal– se concentran en el Alcalde, el Gerente municipal y los asesores. Cada órgano presenta sus planes de trabajo, presupuestos y proyectos a las gerencias, y estas las envían a Planificación, que aprueba los presupuestos para los programas que se estén impulsando. Solo las gerencias conocen los presupuestos. Muchos planes de trabajo y presupuestos de las subgerencias no son aprobados ni se difunden.

En Morropón, la mayor apertura del alcalde a dialogar, el menor tamaño de la municipalidad y la necesidad de ganar en eficiencia por contar con menores recursos impulsaban la participación en la toma de decisiones. Ello cae también en contradicción con el criterio técnico. Respecto a ello, una funcionaria de Morropón comenta: “A veces 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 pro-

24. Aunque las decisiones las toma el Consejo y la Gerencia Municipal, para varios funcionarios entrevistados la decisión final compete al alcalde.

25. Según el Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Ordenanza Municipal N° 014. 2008- CPP, Paita incluso se reorganizaba para asumir el desarrollo económico local y el plan piloto de municipalización.

blema que salió” (Muñoz, 2010, 20 de mayo). El punto a resaltar es que, aunque desarrollaban actividades en educación, ninguna de las municipalidades tenía un área estrictamente educativa<sup>26</sup>.

### Los funcionarios de las municipalidades y las configuraciones burocráticas

Al tomar como referente el modelo de gestión integrada de recursos humanos de Zuvanic e Iacoviello (2010), observamos débiles criterios meritocráticos en Paita<sup>27</sup>. La Municipalidad cuenta con gran cantidad de empleados, sobre todo, auxiliares y técnicos. En cambio, pese a que la Municipalidad de Morropón es más pequeña, registra un mayor porcentaje de profesionales y técnicos.

Cuadro 2  
*Empleados ediles en Paita y Morropón según formación, año 2008*

Distritos	Total	% Profesionales	% Técnicos	% Auxiliares
Paita	253	21,34	36,36	42,29
Morropón	27	22,22	62,96	14,81

Fuente: Registro Nacional de Municipalidades (2009)

No obstante, el personal de Paita y Morropón tiene tres aspectos en común. Primero, predominan varones de procedencia provincial y local. Segundo, no llegan a cubrir las plazas asignadas en el Cuadro de Asignación Personal. Tercero, el personal calificado es insuficiente<sup>28</sup>, debido a la falta de recursos económicos para cubrir todas las plazas (Muñiz, 2010, 20 de mayo).

Los funcionarios resaltan una mayor politización en Paita, donde órganos como la Gerencia de Desarrollo Urbano reclutan trabajadores masivamente bajo criterios proselitistas. De este modo, constituye un “cuello de botella”

26. Este punto será retomado más adelante.

27. En dicho modelo, Perú tiene bajo índice de mérito y capacidades funcionales, fuerte politización en la contratación de personal y alto recambio de funcionarios con cada administración (Zuvanic e Iacoviello, 2005, p. 9).

28. Según Renamu (2009), la baja cantidad de profesionales de ambas municipalidades (21% en Paita y 22% en Morropón) se explica por precariedades presupuestales e incluso por déficit tributario, pero también por la interferencia de intereses políticos en los procesos de contratación.

que limita la capacidad de gestión edil<sup>29</sup>. Esto ocurre en el contexto de una administración pública resistente a regirse por normas de desempeño y mérito –selección por “competencia neutral”–, que prefiere definirse por lealtades políticas.

La LOM de 2003 legaliza la politización en la designación de los cargos directivos, al contemplar la contratación de gerentes, subgerentes y jefes de área bajo la figura de “cargo de confianza” y “designación directa”. De esta manera, centra la eficiencia del proceso de contratación en el arbitrio del alcalde, antes que en mecanismos formales de selección. Además, en contextos donde la escala salarial es crucial para el uso de la burocracia como recurso político, las remuneraciones influyen en la expectativa de trabajar en el sector público<sup>30</sup>.

El funcionario de confianza es empírico, aprende sobre la marcha. Una vez instalados, los funcionarios del partido electo son capacitados en administración municipal, con cursos de un mes de duración sobre temas relacionados al cargo que ocupan –como inventario de bienes–. Por su parte, la rotación de personal es constante en la administración pública y se vincula a la carencia de mecanismos de promoción de la carrera pública, lo cual genera descontento en los empleados públicos. Paita presentaba problemas marcados (por ejemplo, el cargo de Gerente Municipal había rotado siete veces), hecho que fomenta una serie de discontinuidades en la gestión.

Sin embargo, los criterios que subyacen a las decisiones de gestión no pueden ser solo políticos. La contratación requiere una formación especializada –con jefaturas ocupadas por mérito especialmente, en planeamiento y presupuesto– y profesionales calificados con experiencia en administración pública y autonomía política en las oficinas formuladoras de proyectos.

Los requerimientos de capacitación evidencian la necesidad de contar con una burocracia meritocrática. Según Renamu (2009), la municipalidad de Paita tenía mayores requerimientos de capacitación que Morropón en temas de administración, legislación, gestión, planificación, seguridad ciudadana, tecnología, bibliotecas, turismo, desarrollo, formulación y ejecución de proyectos, y promoción de pequeñas empresas. Entre los años 2007 y 2010, Paita invirtió más dinero en el desarrollo de capacidades: destinó 425 515 soles el año 2007 y 100 000 soles en 2008.

A partir de Zuvanich e Iacoviello (2010), se puede observar que, en Paita, predominan los criterios de lealtad política y beneficio privado, mientras que

29. Entrevista a Gerentes y Subgerentes de Paita, 4 de mayo del 2010.

30. El promedio de ingresos en el sector público regional era de 1329,2 soles; el segundo más alto después del grupo ocupacional de los empleadores, con 1484,2 soles (Ministerio de Trabajo, 2009).



en Morropón hay mayor preocupación por contar con funcionarios calificados. La distinción entre clientela y mérito depende de la habilidad política y la experiencia administrativa de los funcionarios, los cuales desarrollan estrategias para capturar cargos influyentes e importantes, escalar posiciones y “ganarse la confianza” de sus superiores.

Esta politización está restringida por el manejo obligatorio de instrumentos de gestión. Paita contaba con todos –algunos en proceso de actualización–, mientras que Morropón no contaba con Proyecto Estratégico Institucional ni con el Plan Operativo Institucional del año 2010. Ninguna tenía catastro y Paita no contaba con padrón. ¿Hasta qué punto estos instrumentos se aplicaban efectivamente en la gestión de la municipalidad? En el caso de Paita, la priorización de la agenda municipal respondía a demandas populistas para legitimar la gestión edil. Para los funcionarios encargados del presupuesto, varios pedidos no eran viables técnicamente (Muñoz, 2010, 4 de mayo). En esa medida, los instrumentos son un referente. En Morropón, el trabajo de campo evidenció que las obras priorizadas atendían a las demandas de la población, en la medida que, como reconoció una funcionaria, lo que contaba en la gestión edil era “hacer obras que se vean” (Muñoz, 2010, 20 de mayo).

### Manejo de presupuesto

Paita y Morropón manejan presupuestos desiguales, acordes al diferenciado tamaño de sus poblaciones y a las heterogéneas realidades de sus municipios. Dado su dinamismo portuario y petrolero, la Municipalidad de Paita obtuvo 30 millones de soles el año 2010 por concepto de canon<sup>31</sup>. Morropón solo percibió 4 millones. A ellos Paita sumó el aporte de 2658 empresas. Morropón solo tenía 458 empresas, cuyo déficit tributario repercutió en la baja recaudación por los altos costos de formalización, la tolerancia a la evasión, la falta de un sistema de fiscalización y sanción y la carencia o caducidad de programas informáticos que sistematicen la información de los ingresos fiscales ediles (Ciudadanos al día, 2004).

Paita atiende a pobladores de bajos ingresos y cuenta con un mayor volumen y densidad demográfica que Morropón, por lo que tuvo un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de más de 60 millones de soles el año 2010 y cerca a 73 millones el 2011. La Municipalidad Distrital de Morropón tuvo apenas 7 millones en los mismos años, aunque Paita tuvo menor avance

31. Paita obtuvo 13 677 046 soles de canon petrolero, 870 085 soles de canon pesquero y 1 301 884 soles de renta de aduanas.

de gasto en 2010 –61% frente a 73% de Morropón– (MEF-Municipalidad de Paita, 2010, mayo).

El presupuesto de las municipalidades se distribuye en varias funciones. A partir de la consideración de actividades y proyectos, en los años 2010 y 2011, la Municipalidad Provincial de Paita destinó un mayor monto en la función de Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia –PGRC– (con 48% en 2010, y 46% en 2011), seguido de Transporte (16% en 2010, y 11% en 2011). En la Municipalidad Distrital de Morropón, el mayor monto fluctuó entre PGRC (17% en 2010, y 19% en 2011) y Agropecuaria (22% en 2010, y 12% en 2011). De las demás funciones presupuestadas (un total de 15 en Paita, incluyendo Pesca, y 14 en Morropón), Educación<sup>32</sup> ocupaba el 6to lugar en el primer caso y el 7mo en el segundo.

Los porcentajes destinados a la función Educación son bajos en ambas municipalidades y sus avances de ejecución muy dispares. Morropón destinó y ejecutó proporcionalmente un mayor porcentaje de su PIM en educación (un aproximado de 2% y 5% en los años 2010 y 2011), en el que avanzó 100% en la ejecución. Paita –con mayor cantidad de presupuesto que Morropón, pero proporcionalmente inferior respecto a su PIM–, no llegó a ejecutar el 40% del presupuesto destinado a educación en el mismo período.

Cuadro 3

*Presupuesto Institucional Modificado 2010-2011 en Paita y Morropón (función educación)*

Municipalidades	Años	PIM (millones de soles)	Función Educación		% de avance de ejecución en educación
			Total	Ejecución	
Paita (Provincia)	2010	60 588 975	4 441 724	1 723 327	38,8
	2011	72 894 588	4 264 371	1 513 972	35,5
Morropón (Distrito)	2010	7 141 971	154 294	154 293	100
	2011	6 913 670	352 908	352 907	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– (Muñoz, 2012, 3 de junio).

Hay que añadir que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales se triplicaron entre los años 2000 y 2007 (Mauro, 2007), pero desde el 2008 fueron recortadas. Así, la disminución de transferencias de Foncomun afectó a ambas municipalidades, pero en el caso de Morropón dejaron sin fondos proyectos aprobados en presupuestos anteriores, lo cual

32. Desde el año 2009, el MEF desagrega “educación” de cultura y deporte.

obligó a reformular las prioridades de gasto. Estos imprevistos perjudican la planificación municipal y conminan a los alcaldes a buscar apoyos estatales y privados que les permitan cumplir sus objetivos de gestión. Ello puede realizarse de forma individual –en el caso del alcalde de Paita– o recurriendo a técnicos –en el caso de Morropón– y solicitando al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) el financiamiento de estudios de pre-inversión, como en el mejoramiento de la red de alcantarillado del distrito.

La reducción de fondos, la falta de planificación en la priorización y la ejecución de obras bajo criterios politizados están en la base de un necesario fortalecimiento de las capacidades ediles en el manejo de sus presupuestos. Los funcionarios intentan mejorar su capacidad de formular proyectos y la eficacia en la ejecución de sus recursos de inversión, pero aun no desarrollan capacidades relacionadas con la implementación y seguimiento de los proyectos.

### **Lógicas de gestión edil y actuación en educación**

Las lógicas de la gestión edil –es decir, las actuaciones de los funcionarios municipales y los propósitos que orientan sus acciones para responder a los objetivos de su organización– se comprenden en el contexto de transición que experimentan las municipalidades para adecuar su arquitectura organizacional y administrativa a las exigencias del proceso de reforma del Estado y descentralización. Bajo este horizonte, se construye la lógica de la gestión, lo cual da cuenta del sentido que los funcionarios otorgan a su quehacer, en otras palabras, el discurso que elaboran sobre la gestión, la racionalidad que predomina en la gestión edil y sus prioridades de actuación. El examen de estos elementos es la base para analizar el papel que se le asigna a la educación.

### **Visión edil de la gestión**

Nuestra gestión está asociada al desarrollo, estamos tratando de ponernos al nivel moderno. Vamos a la vanguardia, porque estamos cumpliendo con todas las normas legales nacionales (exigidas por el gobierno central) estamos conectados con los sistemas nacionales como el SIAF, son sistemas que a la municipalidad la están modernizando [...] Para lograr esto el presupuesto es limitado. Nos faltan recursos económicos [...] En relación al desarrollo, no tenemos nada que contar. No hay un buen hospital, no hay restaurantes, no hay lugares de recreación, en fin... la

ciudad está sucia, no hay limpieza, existe un desorden vehicular en Paita. (Muñoz, 2010, 6 de mayo)

En esta cita, se observa cómo el alcalde de Paita enuncia su posición sobre la gestión municipal como una actividad inmersa en un proyecto de modernidad y desarrollo para su localidad. Esta noción de modernidad es mirada desde el aspecto normativo y el ordenamiento jurídico y en un afán de integrarse a sistemas de administración pública nacionales, más que a un enfoque de transformación urbanística y de desarrollo económico, tecnológico, cultural y social de su localidad.

Asimismo, se observa que, cuando argumenta sobre el desarrollo, este se define desde las carencias que identifica en su localidad. El alcalde reiteradamente señala: “No hay restaurantes, no hay lugares de recreación, no hay limpieza”. En esta visión, no hay una elaboración conceptual sobre el desarrollo ni una vinculación con el diseño de alternativas asociadas a las potencialidades de la localidad. Peor aún, el alcalde considera a la población migrante como la causa de estos problemas, a lo que añade que no tienen preocupación por cuidar y educar a sus hijos: “Más aún cuando una ciudad está en crecimiento poblacional, se ve con mayor nitidez la necesidad de educar a los niños [...]. Tenemos que atender a ellos, porque no se preocupan de sus niños” (Muñoz, 2010, 6 de mayo).

Este discurso se identifica con una visión “patriarcal” que no reconoce ciudadanos, solo menores de edad que hay que cuidar. Por su parte, los funcionarios ediles entrevistados manifestaron conocer la misión de la municipalidad, vinculada a la calidad del servicio y el desarrollo humano, pero expresaron visiones fragmentadas sobre los problemas de Paita.

Uno de los elementos comunes en el discurso de los funcionarios en Paita es mejorar la recaudación tributaria, y a ello se dirige el discurso de ciudades educadoras: formar “ciudadanos con conciencia tributaria”. También, señalaron que la burocracia estaba politizada y carecía de profesionales, por lo que primaban los criterios políticos en las decisiones, aunque los criterios del personal técnico se orientaran a “lo que tiene que ejecutarse” (Muñoz, 2010, 4 de mayo).

Por este motivo, algunos funcionarios entrevistados consideraron que las iniciativas de modernización edil conviven e incluso sirven a usos patrimonialistas y clientelares de los recursos públicos. Esta situación es particularmente problemática en cuanto al presupuesto participativo, “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 [...] y, a veces, hay que adaptar esas cosas para que se cumpla con la población” (Muñoz, 2010, 4 de mayo).

Es decir, se cumple formalmente con las demandas de participación, desde una relación tutelar entre los pobladores y la autoridad edil. Así, el clientelismo subyacente difiere del criterio técnico y se impone a él. Esto transcurre en un clima organizacional que ensalza el logro de la reorganización administrativa, pero que no se preocupa por construir un sentido colectivo de la gestión. De hecho, muchos funcionarios no lograron explicitar (salvo el personal técnico, que aludió al modelo gerencial) en qué consistía la gestión edil ni qué modelo ejercía la municipalidad.

Por su parte, en el discurso del alcalde de Morropón se concibe la gestión asociada a un enfoque que, sin ser gerencialista, se guía por objetivos propuestos, con una impronta pragmática, que se orienta a metas realistas. Ello no se encuentra comprometido con cambios drásticos en la organización edil, sino en función de los recursos disponibles y de su uso para el logro del desarrollo rural, sin descuidar por ello el ámbito urbano: “Yo creo que cualquier gestión se fundamenta en [...] mejorar la calidad de vida de la gente, disminuir los niveles de pobreza [...]. Pasa por mejorar la calidad educativa, mejorar la calidad de salud, elevar los niveles de productividad [...] que la gente mejore los ingresos, su renta, mejorar la ciudad” (Muñoz, 2010, 19 de mayo).

Asimismo, el alcalde de Morropón define su gestión como un modelo alternativo, puesto que incentiva la concertación y participación de la población en la definición de las prioridades y en el uso eficiente y transparente de los recursos disponibles. Lo denomina “Alternativo porque es una gestión que concerta, que transparenta las cosas, que utiliza todos los mecanismos de participación para que los ciudadanos puedan tomar decisiones, y diría que es una gestión hasta cierto punto [...] eficaz, porque nos caracterizamos por hacer más obras con menos plata” (Muñoz, 2010, 19 de mayo).

En esta línea, la actuación del alcalde se orientaba por una gestión promotora del desarrollo agrario. Este interés no solo era resultado de una identificación personal, puesto que él se dedica a la producción agropecuaria, sino que es acorde a su modelo de gestión en el que el desarrollo del campo es central. Respecto a ello, esta autoridad afirma: “Nosotros priorizamos el tema de reconversión agraria y productiva [...] Luego priorizamos [...] mejorar el espacio urbano [...] La idea es que la gente no entre y salga, la idea es que la gente se quede [...] Hay que hacer atractiva a la ciudad” (Muñoz, 2010, 19 de mayo).

Cabe destacar que esta visión de desarrollo se corresponde con lo que indica el Plan Estratégico de la Municipalidad, que explicita el reconocimiento del distrito como “centro comercial y de servicios para el Corredor Andino Central” (Municipalidad Distrital de Morropón, 2009, p. 25), en el marco

de una apuesta de desarrollo local. En esta visión, los servicios educativos y de salud “se rigen por criterios de calidad, inclusión, integridad y equidad” (Municipalidad Distrital de Morropón, 2009, p. 25), donde un gobierno local “democrático, eficiente y transparente, garantiza la participación activa de los ciudadanos en la gestión local y en sus organizaciones” (Municipalidad Distrital de Morropón, 2009, p. 25).

Esta apuesta por la participación responde a una tradición organizativa rural, revalorada como expresión de ciudadanía, pues en esta localidad se han desarrollado mecanismos de participación y de presupuesto participativo antes de que saliera el dispositivo normativo (Muñoz, 2010, 19 de mayo). Cabe resaltar finalmente que el alcalde de Morropón, en su calidad de presidente de la Red de Municipalidades Rurales (Remurpe), opinaba que la participación y la vigilancia eran un logro definitivo e irreversible de la descentralización (Muñoz, 2010, 19 de mayo).

## **Modalidades de la actuación edil**

Las municipalidades manejan estrategias diferenciadas de actuación. Si bien en los dos casos se ha identificado la existencia de burocracias híbridas, en la gestión edil de Paita, es notoria la influencia partidaria en la implementación de un modelo gerencial y en las adecuaciones individuales de su burocracia. Es decir, los funcionarios no asumen un proyecto en común, trabajan intentando adecuarse a un modelo gerencial que termina siendo muy formal, apegado a los procedimientos. Como se ha visto, prima la arbitrariedad partidaria.

En el caso de Morropón, la actuación edil se orienta por el pragmatismo en la gestión. Esta establece una actitud crítica y de cierta distancia con el modelo gerencial, sentido como una imposición. En esta gestión, se mantiene la estructura organizacional sobre la base de modelo que responda mejor a las necesidades de desarrollo local. Asimismo, la apuesta edil es desarrollar el agro, pero no se reduce a este objetivo, sino a cumplir con las exigencias de la población: resolver problemas vinculados a la urbanización, electrificación y el servicio de agua potable.

## **Prioridades y lugar de la educación en la gestión edil**

Como se señaló en el manejo del presupuesto, la educación no es la principal prioridad en los casos estudiados. Así, la Municipalidad de Paita priorizó su atención al desarrollo urbano: destinó 18,37% del presupuesto municipal a la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial, entre

otras actividades. También, invirtió en orden público y seguridad pública, e implementó el servicio de serenazgo. En servicios sociales, efectuó labores de construcción, mejoramiento y equipamiento de puestos de salud, y acciones variopintas en educación, que incluían apoyo a Pronoeis y bibliotecas.

En el caso de Morropón, la Municipalidad no registraba gastos ejecutados en el rubro servicios, pero había distribuido sus gastos en todas sus funciones y destinado mayores presupuestos a agropecuaria, planeamiento y transporte (Sistema Integrado de Administración Financiera, 2012, 3 de junio). Sus prioridades de gestión se enmarcan en iniciativas productivistas, como la reconversión de cultivos en el Plan de Desarrollo Concertado, y el avance en el Planeamiento Territorial y la Zonificación Económica Ecológica. El proyecto de ludotecas, orientado al nivel inicial, constituye una iniciativa municipal en educación derivada del presupuesto participativo. La Municipalidad brinda apoyo, y el trabajo lo ejercen los Grupos de Interaprendizaje y población voluntaria capacitada.

En ambas municipalidades, las prioridades reseñadas evidencian diferentes capacidades de gestión y de canales de priorización que deben corresponderse con las visiones ediles de la gestión, donde la capacidad de influencia de los cuadros técnicos es restringida. En el caso de Paita, las condiciones —el contar con una mayor inversión privada y recursos— favorecen una apuesta por desarrollar y urbanizar la localidad, sin mayor preocupación por el plano participativo. En cambio, en Morropón la satisfacción de los servicios básicos aparece como una prioridad que va de la mano con la construcción de una propuesta de desarrollo productivo que convoca a la participación local. Un aspecto que llama la atención en ambos casos (como síntoma del lugar que ocupa la educación en la gestión) es el desconocimiento de los alcaldes y varios funcionarios ediles sobre los resultados de los rendimientos estudiantiles en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) aplicada por el Ministerio de Educación el 2010.

## **Y entonces, ¿qué hacen las municipalidades en educación?**

Al momento de la investigación, las municipalidades estudiadas realizaban actividades de apoyo acordes con las funciones y competencias que designa la LOM en educación —sobre todo, en obras de infraestructura—, pero también realizaban tareas que no considera la ley, pero que son asumidas hace décadas por las municipalidades, como la contratación por la municipalidad de Paita de promotoras en los Programas No Escolarizados de Inicial (Pronoeis). En el caso de la Municipalidad de Morropón, el trabajo en la infancia se centró en la creación de ludotecas y el fomento a la estimulación temprana.

Respecto al tema estrictamente educativo, la infancia fue señalada por ambas gestiones ediles como prioritaria por su vinculación con el desarrollo de la localidad. Desde esta perspectiva, desde la Municipalidad de Morropón, se buscaba fondos para responder a estas necesidades dentro de los parámetros presupuestarios decididos centralizadamente.

Por su parte, en la Municipalidad de Paita, las funciones en educación son responsabilidad de la Subgerencia de Educación, Cultura y Deportes, cuyo objetivo es mejorar el nivel y la calidad del servicio educativo. Las funciones asumidas por la Subgerencia consisten en apoyar variados programas (Pronoeis, celebraciones cívicas, alfabetización) y a las bibliotecas municipales; brindar labores de mantenimiento y conservación de instituciones educativas (con la construcción de aulas y cercos perimétricos, vía requerimiento de las Apafa o de los Comités de Aulas); contratar docentes de secundaria, entre otras.

Cabe resaltar que Paita pidió participar en el Plan Piloto de Municipalización de Gestión de la Educación (Ppmge) en el año 2008, mediante una solicitud a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación. La decisión no fue consultada con el Gobierno Regional, sino que partió de un acuerdo del Consejo Municipal, y fue impulsada por uno de los asesores del alcalde, miembro influyente de su partido con amplia trayectoria en el sector educativo y la administración pública. Dicho asesor fue nombrado Secretario Técnico del mencionado Plan Piloto. En su discurso, este funcionario sostenía que la municipalización mejoraría la calidad del servicio educativo y lograría la autonomía administrativa de Paita, puesto que dependía de la UGEL ejecutora de Sullana.

La implementación del Ppmge en Paita, a través de la creación del Consejo Educativo Municipal (CEM) y de la Secretaria Técnica (ST), conllevó a una discusión sobre el papel de las UGEL y de la Subgerencia de Educación. Para el Secretario Técnico, las UGEL debían ser instancias normativas; en cambio, propuso convertir la ST en Gerencia Municipal, con lo cual se vinculó estrechamente la relación directa con el alcalde. Como Secretario Técnico, su primera medida fue racionalizar el personal.

El CEM se instaló el 13 de mayo de 2009 con 22 miembros representantes de 24 instituciones educativas de Paita, elegidos por criterio del Secretario Técnico y no a través de los Conei (instancias de participación que no funcionan en la práctica). La lógica clientelar, sumada a la alta valoración de los procedimientos y al cumplimiento de metas inmediatas antes que institucionales, permea la experiencia del Ppmge. Así, el CEM de Paita contaba con todos los instrumentos de gestión y venía trabajando en cuatro comisiones de trabajo (pedagógica, administrativa, institucional y de planificación, y fortale-



cimiento de capacidades). Sin embargo, con excepción del Secretario Técnico, los miembros del CEM que entrevistamos no solo desconocían la finalidad y normatividad del Ppmge (Muñoz, 2010, 5 de mayo), sino incluso el resultado de la ECE del distrito. Además, puesto que varias de las acciones atribuidas al CEM Paita ya eran asumidas por la Municipalidad (como la capacitación a promotoras de Pronoeis), el CEM pretendió elaborar un diagnóstico para el Proyecto Educativo Local (PEL). Para ello, contrató un consultor externo y no como resultado del trabajo del CEM o de los actores locales. Este documento sería la base para elaborar el PEL que la descentración educativa asigna indistintamente a la UGEL y al Gobierno local.

En Morropón, encontramos otra estrategia frente a la gestión de la educación. En principio, ya en su Plan Estratégico de Desarrollo, la Municipalidad asignó importancia a la revaloración cultural local, vía la diversificación curricular (Municipalidad Distrital de Morropón, 2009, p. 34). Con ello, asumía como tarea dirigir y centralizar las acciones educativas de manera consensuada, a través de la construcción de un “Proyecto Educativo Distrital”. A diferencia de Paita, la cooperación canadiense incidió en la visibilización del tema educativo y en la importancia al PEL. La presencia del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb) –a través de la elaboración de un Proyecto de Inversión Pública, y su posterior implementación– ha contribuido en que la educación sea un tema de agenda explícito en el Gobierno local. Sin embargo, el PIP Morropón surgió como una demanda del Gobierno regional, y no como resultado de un diagnóstico de necesidades del Gobierno local.

Previsto para 3 años, y con un financiamiento de s/. 5 793 210 que beneficiaría a 3432 estudiantes y 185 docentes, el PIP fue declarado viable en mayo de 2009. Este proyecto sigue un modelo gerencial y, originalmente, estipulaba que el Gobierno local debía participar en la Gerencia Política (instancia conformada por el Presidente Regional, el Vice-presidente regional, el Gerente de Desarrollo Social, el Director Regional de Educación y el alcalde distrital). Sin embargo, como detallamos más adelante, el Gobierno local no ha tenido mayor participación ni decisión en el PIP. De hecho, Morropón fue seleccionada por el presidente regional, por ser oriundo del distrito.

En buena cuenta, y pese a compartir un origen similar (ser productos de una decisión arbitraria y no técnica), las experiencias ediles en estos proyectos de gestión que involucran la mejora de la educación han seguido caminos muy diferenciados, con múltiples trabas a escala intergubernamental. Así, en Paita, el problema más difícil para implementar el Ppmge fue la lentitud de la transferencia administrativa, lo cual coincidió con lo observado a nivel nacional por la Defensoría del Pueblo (2009). De acuerdo al Secretario Técnico, la resistencia

al cambio por parte de los funcionarios del sector educación y del Gobierno Regional explicaba el retraso en la transferencia del acervo de bienes y archivo. Finalmente, en junio de 2010, se declaró apta a la Municipalidad de Paita para asumir la transferencia, pero ello se programó para el año 2011, fecha en que el Gobierno Central entrante desmanteló la municipalización.

Lo cierto es que las desavenencias partidarias y personales entre autoridades y funcionarios del Gobierno Regional –con su negativa a acelerar procedimientos de tipo administrativo–, terminan alterando y/o desbaratando cualquier intento de planificación de actividades y presupuestos. Además, el trabajo intergubernamental anduvo desarticulado desde el principio, puesto que la Municipalidad de Paita no coordinó con el Gobierno Regional y saltó a negociar directamente con el nivel central, con un CEM activo en efectuar labores de difusión periódica de sus actividades.

En Morropón, la estructura del PIP incluía al alcalde en la toma de decisiones gerenciales, pero en la práctica el Gobierno Regional prescindió de él y lo derivó al Consejo Distrital y no de la Gerencia Política. Esta medida excluyó a la Municipalidad de las decisiones políticas a escala intergubernamental, pese a que la representación edil estuvo involucrada desde el inicio del proyecto y a que la Municipalidad otorgó un local para el funcionamiento del equipo técnico del PIP, compuesto por coordinadores y acompañantes pedagógicos. Al no delimitarse claramente las funciones del Gobierno Regional respecto a la asesoría técnica y la ejecución que competía al Estado, en Morropón, se percibió al PIP como un instrumento del Gobierno Regional. Esta apreciación exteriorizaba la disconformidad frente al proceder de los responsables políticos del PIP.

En noviembre de 2011, el PIP Morropón había avanzado apenas un 36,6% (SIAF-SP), con lo cual evidenciaba una baja capacidad de gestión. Ello se justificó por la demora de más de un año entre la aprobación y la ejecución presupuestal (Morropón dependía, entonces, de la subregión Morropón-Huancabamba), así como por la débil institucionalidad regional y la fuerte politización del sector, que exponía intereses encontrados y rivalidades de variado tipo entre los funcionarios. Con las elecciones regionales para el período 2011-2014, el PIP entró en reorganización. Así, la administración regional entrante cambió a todo el equipo técnico del PIP, pero no estableció una transferencia ordenada con los nuevos integrantes (Muñoz, 2011, 7 de julio). Para el nuevo Coordinador General, todos quieren que el PIP funcione, pero la presión por controlar los recursos ha incrementado los desfases entre el Comité Técnico y la Unidad Ejecutora subregión Morropón-Huancabamba.

Estas trabas y tensiones ponen a discusión el tema de las funciones y competencias que deben y que pueden asumir las municipalidades. Un nudo

especialmente problemático en ambos casos –que evidencia los desfases entre la visión y la priorización de lo educativo– se encuentra en el cumplimiento de la función correspondiente al diseño e implementación del Proyecto Educativo Local (PEL). En Paita, el Secretario Técnico nos señaló, en una entrevista efectuada en mayo de 2010, que el CEM y unos especialistas de la UGEL habían iniciado su elaboración y, para concluirlo, requerían un experto externo. No supimos más del proceso hasta que, en agosto de 2012, se encontró en internet un documento elaborado por el CEM y la ST de Paita. Fechado el 2009, este contiene un diagnóstico distrital con objetivos y estrategias a favor de la municipalización de la gestión educativa.

En Morropón, la instancia que normativamente debe dirigir la construcción participativa del PEL (el Copale) no funcionaba. La Municipalidad conformó una Comisión de Elaboración de un PEL que se complementaría al Plan de Desarrollo Concertado (Muñoz, 2010, 13 de mayo), pero la iniciativa no terminó de concretarse. Desde 2011, en el marco del PIP y con la participación del Consejero Regional en Educación se ha retomado el desarrollo del PEL, para lo cual se ha contado con la colaboración de un consultor externo.

## Conclusiones

La investigación realizada muestra que las municipalidades atraviesan por un proceso de transición a una gestión de tipo gerencial, en correspondencia con la nueva arquitectura institucional y organizativa exigida por la descentralización. Sin embargo, en las organizaciones ediles, el modelo de administración burocrática aún no se llega a consolidar. El cambio al modelo gerencial no proviene de las dinámicas y demandas locales, sino que es impuesto por el gobierno central de manera uniforme, como parte de la modernización y reforma estatal. Así, observamos contradicciones entre las exigencias e incentivos para asumir el gerencialismo, que son respondidas con diferentes estrategias ediles. En el caso de Paita, se observa una adecuación; mientras, en Morropón, se opta por un modelo más autónomo.

En los discursos de los alcaldes, no se visibiliza que la gestión pública constituya un ciclo de actividades correspondientes a la planeación estratégica, la formulación presupuestaria y la programación, ejecución, monitoreo y evaluación pertinente de las acciones públicas. Sin embargo, el discurso del alcalde de Morropón concibe la gestión bajo un enfoque que se guía por los objetivos propuestos. Este es más pragmático, orientado al logro de objetivos realistas y se plantea en función de los recursos disponibles en una perspectiva de desarrollo del campo y la ciudad. En su definición, este

sería un modelo alternativo, que incentiva la concertación y participación ciudadana en la definición de las prioridades y el uso eficiente y transparente de sus recursos.

A partir de esto y tomando en cuenta que existe una gran heterogeneidad de municipalidades, que tienen poca vida como instancias democráticas y con burocracias insuficientemente preparadas para brindar servicios públicos, se requiere profundizar en la tipología de la gestión educativa realizada por Grade (Arregui y Valdivia, 2009). Para ello, debe considerarse la importancia del análisis de la gestión edil para comprender el rol de las municipalidades en la educación. Los entornos organizacionales y las lógicas ediles estudiadas dan cuenta de que no es posible tener una mirada en educación sin conocer el funcionamiento de estas organizaciones.

Históricamente, las municipalidades realizan múltiples actividades en educación, que pueden coincidir o desbordar sus funciones normativamente asignadas. Los casos analizados muestran la realización efectiva de un conjunto de actividades en educación, principalmente, dirigidas a la infancia. Sin embargo, la educación no constituye una de las prioridades de la gestión edil, como se evidencia en su baja asignación y ejecución presupuestal frente al resto de funciones ediles. Respecto a las competencias que podrían asumir las municipalidades, la infancia es sin lugar a dudas la que le correspondería, siempre que esté acompañada de asistencia técnica. Es más, en el trabajo con la infancia, se concreta la intersectorialidad. Asimismo, la infraestructura y el mantenimiento escolar son también competencias que podrían continuar asumiendo.

Llama la atención que las iniciativas de gestión educativa que se implementaron en las municipalidades estudiadas –como es el caso del Ppmge en Paita y el PIP en Morropón– han incidido de manera desigual y discontinua en la priorización de cada gestión edil en el tema educativo, así como evidencian diferentes condiciones para el desarrollo de una gestión participativa. Es el caso de Morropón, en donde la participación es un elemento que caracteriza la gestión edil, el alcalde no estaba comprometido en liderar el desarrollo educativo, pese a tener una representación en la Gerencia Política. Su actuación se limitó a acciones puntuales y de logística en un contexto donde el PIP es controlado por el Gobierno Regional y ejecutado por un equipo que funciona de manera paralela, sin contar con mecanismos de coordinación intergubernamental. Otra era la situación de la Municipalidad de Paita, en la cual la experiencia del Ppmge estaba circunscrita a determinados grupos e intereses de la gestión edil, y no presentaba legitimidad social para funcionar.

Un aspecto que cabe destacar es que la presencia de lógicas diferenciadas –burocracias híbridas– y la politización superpuesta a la implementación

del modelo gerencial atraviesan las intervenciones ediles en la educación. En las administraciones ediles de Paita y Morropón, predomina la hibridación, es decir, la mezcla de criterios clientelares y meritocráticos en su entorno organizacional. Esta hibridación incide en sus experiencias de gestión educativa y constituye así “sistemas de restricciones específicos” (Crozier y Friedberg, 1990). Estos últimos, hay que anotar, condicionan el accionar organizado de los funcionarios; o más precisamente, sus lógicas de entender y ejercer la gestión.

Las experiencias recogidas constituyen casos que muestran lo complejo y problemático que resulta asumir la gestión educativa en el nivel local. Habría que preguntarse qué pueden hacer los gobiernos locales, si con los PIP podrían hacer algo, qué lugar ocuparon los proyectos en educación en gestiones anteriores, si los asumen las nuevas gestiones y a qué se debe la no sostenibilidad de muchos. Si bien los casos de Paita y Morropón se originaron como proyectos propios, con poca articulación con las UGEL (a diferencia de casos como Julcán), su sostenibilidad es política. Es decir, con el cambio de gobierno todo vuelve a fojas cero.

La tarea pendiente, entonces, sería identificar y fortalecer gobiernos locales que garanticen la sostenibilidad de proyectos de gestión educativa. La participación no es espontánea, requiere incidencia política y condiciones de gobierno que aseguren una adecuada priorización de proyectos de desarrollo de mediano y largo alcance. Pasa también por descentralizar el poder del MEF, permitiendo mayor autonomía y posibilitando la articulación intergubernamental e intersectorial. Estos casos no son generalizables, pero sirven para ver qué están haciendo las municipalidades en educación. Se requiere conocer que cuál es la trayectoria de la gestión local educativa, e integrar las experiencias a los procesos macro de construcción de una institucionalidad descentralizada y democrática. En Piura, por ejemplo, analizar experiencias como La Arena o La Matanza puede renovar la mirada sobre lo que las municipalidades pueden lograr al asumir la gestión local de la educación bajo condiciones adecuadas.

## Referencias

- Arregui, P. y Valdivia, N. (2009). Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa. Informe final. Lima: Grade.
- Cabrero, E. (1998). Estudio introductorio. En B. Bozeman (Coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual*. México: FCE, Cncp, UAT.
- Ciudadanos al día (2004). Eficiencia en la recaudación Municipal: El Caso de los SATs. Recuperado de [http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i35/InformeCAD\\_35\\_Eficiencia\\_SATs\\_20Dic04\\_1215h.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i35/InformeCAD_35_Eficiencia_SATs_20Dic04_1215h.pdf)
- Cornejo, R. et al. (2006). *Perspectivas de la descentralización educativa en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Viceministro de Gestión Institucional, Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.
- Cotler, J. et al. (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP, PNUD.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mejicana.
- Cuenca, R. (2008). Capítulo 5. Educación. En R. Barrantes et al., *La investigación económica y social en el Perú (127.169)*. Lima: CIES.
- Chirinos, L. (2012). *Estado de las políticas de descentralización educativa*. Documento de trabajo. Lima: Usaid/PERU/ SUMA.
- Consejo Educativo Municipal-CEM Paita (2009). *Proyecto Educativo Local 2010-2015. Educación con calidad y participativa*, Paita.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*. Informe 148. Lima: Serie Informes Defensoriales.
- Díaz, H., Valdivia, N. y Lajo, R. (2006). *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad*. Informe de investigación. Lima: Grade.
- Di Gropello, E. (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington D.C.: Preal.
- Gargurevich, J.L. (2010). *Innovaciones educativas + prácticas de gobernanza + modelo de gestión en el distrito de Cuñumbuqui = Una experiencia de descentralización local de la educación (tesis de maestría no publicada)*. Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Gobierno Regional de Piura (2010). Expediente Técnico “Mejoramiento de los logros básicos de aprendizaje de los niños y niñas de los seis primeros ciclos de la educación básica regular en el distrito de Morropón.

- Gonzales de Olarte, E. (2003). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: Cuadernos PNUD, serie Desarrollo Humano, 4.
- González, N., Eguren, M. y De Belaúnde, C. (2010). *El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios*. *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Iguñiz, M. (2008). *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *XI Censo de Población y VI de Vivienda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Piura. Compendio Estadístico 2011*. Piura: ODEI.
- Ley de Bases de la Descentralización, L.D.B. 27783 (2002)
- Ley General de Educación, L.G.E. 28044 (2003)
- Ley Orgánica de Municipalidades, L.O.M. 27972 (2003)
- Mauro, R. (2007). *Transferencias a los gobiernos locales. Una mirada a las fuentes de su desigualdad*. Mpra, Paper No. 6593. Recuperado de <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6593/>
- Ministerio de Economía y Finanzas ((2010, 2011, 2012), Portal de Transparencia Económica . Seguimiento de la Ejecución presupuestal. [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=424&Itemid=100931&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=424&Itemid=100931&lang=es)
- Ministerio de Educación (2007). *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*. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Plan Piloto 2007-2008, Evaluación*. Lima: Ministerio de Educación, Vice Ministerio de Gestión Institucional, OCR.
- Ministerio de Trabajo (2009). *Estadísticas Laborales*. Lima: Programa de estadísticas y estudios laborales (PEEL)
- Molina, R. (2010). *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Lima: Usaid/PERU/ProDescentralización. Lima: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

- Municipalidad Distrital de Morropón (2006). Plan de Ordenamiento territorial 2006 – 2016.
- \_\_\_\_\_ (2009). Plan Estratégico de Desarrollo 2010-2018.
- Municipalidad Provincial de Paita (2009). Manual de Organización y Funciones de la Gerencia de Desarrollo Social, Libro XIV.
- \_\_\_\_\_ (2010). Plan de desarrollo urbano. Documento de la Municipalidad Provincial de Paita
- Muñoz, F. (2010, 4 de mayo). Entrevista a Gerente y Subgerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Paita (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 5 de mayo). Entrevista grupal a los miembros del CEM Paita (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 6 de mayo). Entrevista al alcalde de Paita (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 13 de mayo). Entrevista a regidor de la Municipalidad de Morropón (miembro del Equipo de elaboración del PEL) (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 16 de mayo). Entrevista Gerente de Desarrollo Social del GR Piura (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 19 de mayo). Entrevista al alcalde de Morropón (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2010, 20 de mayo). Entrevista a la Jefa de Planeamiento y Presupuesto de Morropón (Entrevista). Piura.
- \_\_\_\_\_ (2011, 7 de julio). Entrevista al asesor de la Vicepresidencia del GR de Piura (Entrevista). Piura.
- Muñoz, F. y Flores, M. (2007). Notas para el estudio de la movilidad social y estratificación en el Perú: el caso de los funcionarios públicos del sector educación. En O. Plaza (Coord.), Clases sociales en el Perú. Visiones y trayectorias. Lima: PUCP, Cisepa.
- Muñoz, F., Cuenca, R. y Andrade, P. (2007). Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado. Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, P. (2005). El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. Lima: SER.
- North, D.C. (1993 [1990]). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.



- Nugent, G. (2010). El orden tutelar: Sobre las formas de autoridad en América Latina. –Lima: DESCO: CLACSO.
- Prats, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Promeb (2010). Balance Participativo del Proyecto de Inversión Pública “Mejoramiento de los logros básicos de aprendizaje de los niños y las niñas de los seis primeros ciclos de la educación básica regular en el distrito de Morropón”. Informe realizado a solicitud de la Gerencia de Desarrollo Social.
- Registro Nacional de Municipalidades (2009). Estadísticas Municipales. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Remy, M.I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (Ed.), El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ríos Morales, N. (Ed.) (2008). Cuadernos para la gestión municipal. Lima: Instituto de Estudios Peruanos -FIP.
- Sanz, Muñoz y Canchaya (2010). Indicadores educativos por departamento: Piura. Lima: ACDI.
- Stake, E. (1999). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata.
- Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2011). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes. Lima: Ministerio de Educación.
- Sistema Integrado de Administración Financiera (2012, 3 de junio). Consulta amigable. Consulta de Ejecución del Gasto. Transparencia económica Perú. Recuperado de <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Usaid y Perú Pro descentralización (2010). Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda crítica.
- \_\_\_\_\_ (2011). Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2011.
- Valdivia, N. (2010). La descentralización educativa en Piura: La experiencia de la municipalización de la educación en Paita. Lima: Foro Educativo.
- Vásquez, T. y Oliart, P. (2007). La descentralización educativa 1996-2001. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vargas, J. (2010). En los intersticios de la política de la descentralización. Direcciones Regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en

- Ayacucho y Huancavelica. En M. Tanaka (Ed.), *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Velásquez, F. (2010). *Planeamiento territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Cuadernos Descentralistas (25). Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Weber, M. (2008 [1922]). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- Zuñanic, L. e Iacoviello, M. (2005). *El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina*. Washington: BID, Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2010). *La burocracia en América Latina*. En ICAP, *Revista Centroamericana de Administración Pública*.