

Sebastián Ugarte
Ricardo Cuenca

2

¿SE PODRÁ DESCENTRALIZAR
«A PEDAZOS»?
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Introducción

La descentralización es planteada, en la mayoría de los casos, como una modernización del Estado. Esta «modernización» tiene un significado difícil de precisar, pues forma parte de un discurso que —junto con otras palabras clave como *institucionalización*, *transparencia* y *participación*— nos predispone a ver en determinado tipo de «reformas» la respuesta al conjunto de problemas que nos aquejan. Partiendo de una visión dualista —casi maniqueísta— de la realidad, este apego a la modernidad traduce en la mayoría de los casos una lucha contra el *oscurantismo* de la llamada «década perdida» de América Latina (denominación dada a los años ochenta por la CEPAL en 1992), en la que nuestros países dejaron de pagar sus deudas y en consecuencia se quedaron relegados.

Lo moderno se opone así a lo tradicional, a lo anacrónico, a lo arcaico, apelando en última instancia a nuestros afectos ya que, ¿quién no quiere modernizarse? De allí la necesidad de «nuevos paradigmas» que nos permitan dar el salto a la modernidad —en este caso al futuro—, en la medida en que la modernidad es progreso y el progreso es bienestar. Cabe pues preguntarse: ¿cuál es esta revolución que no podemos dejar pasar si no queremos terminar siendo los relegados del desarrollo, aún más si entendemos que la descentralización debería permitirnos enfrentar los aspectos negativos de la globalización? Y, al mismo tiempo, ¿cómo no desconfiar de aquello cuya principal acreditación es tener «moderno» como epíteto?

Recordemos que la descentralización y la participación de los años setenta tienen poco que ver con la descentralización y la participación de los noventa. Tanto como discurso y como práctica. Sucede lo que con la idea de reforma del Estado. ¿Quién puede estar en desacuerdo con una modificación que busca una mejora? La pregunta que sin embargo queda pendiente es qué tipo de descentralización queremos, con qué fin, qué tipo de descentralización necesitamos y qué tipo de descentralización podemos asumir. Existen distintos modelos, enfoques y procedimientos para lograrlo.

En general, podríamos afirmar que existen tantos modelos, enfoques y procedimientos como situaciones nacionales específicas. No olvidemos que la privatización es también una reforma descentralizadora.

A lo largo de este documento encontraremos reflexiones iniciales respecto a la definición de descentralización, su relación con la gestión y algunas ideas sobre la descentralización sectorial.

La finalidad es contribuir a la discusión sobre el tema, cuyo propósito fundamental debería ser aportar los elementos necesarios para una pertinente toma de decisiones, que se traduzca en mejorar la calidad de la oferta del servicio educativo.

Las descentralizaciones sectoriales están basadas en la suposición de que redundarán en una mejora del servicio. Sin embargo, tal suposición se construye sobre otra: la de los beneficios de la competencia en la oferta y la participación de la sociedad civil.

Para muchos, la descentralización sectorial sería un primer paso hacia la descentralización integral. Una suerte de guía que con sus éxitos nos motivaría a emprender una reforma mucho más ambiciosa. Pero, ¿es esto cierto? ¿Es posible lograr procesos de descentralización exitosos en algún sector sin que el Estado funcione de manera descentralizada?

¿Qué es la descentralización?

Por el momento, podemos definirla (en general) como *la transferencia de poder de instancias jerárquicas superiores a las instancias inferiores*. Concordamos con la definición de Gonzales de Olarte (1994), quien la entiende como un proceso político de transferencia de poder, de capacidades de decisión y de recursos del centro a la periferia. Sin embargo, este proceso no es automático ni inmediato y, definitivamente, es complicado. El dejar de lado la férrea tradición centralista de nuestros países, la presencia omnipotente del Estado, la incipiente participación real y activa de la comunidad, y su consecuente actitud de espera frente a un poder paternalista, son algunos de los escollos que debemos enfrentar antes de optar por un modelo descentralizado del Estado.

En primer lugar, la solidez y estabilidad institucional del país son la base fundamental para descentralizar. La madurez con la que se firmaría el «contrato social» entre el Estado y la sociedad civil debería ir más allá de las normas que lo avalen. Es fundamental diseñar e implementar eficientes canales de participación social. La descentralización es un medio para democratizar los Estados y no un fin en sí misma.

Estas instancias son variadas, lo que se presta a confusión: la descentralización se plantea tanto en términos de la relación entre el jefe y el/los subalterno(s) en el seno de una organización, como en términos de las relaciones entre el gobierno central y las instancias subnacionales.

En la medida en que estas instancias pueden ser nombradas o elegidas, pueden actuar en nombre del gobierno central o ser representativas, desde ya se supone que las relaciones entre el gobierno central —mejor dicho, con alguna de sus instancias, ya que el gobierno central no constituye un bloque monolítico— y una instancia nombrada por él, como los prefectos, son muy distintas a las que se establecen entre el gobierno central y una asamblea representativa de la población de un determinado territorio. Éstas, a su vez, son muy diferentes de las que se establecen entre un ministerio y sus dependencias departamentales.

¿Cómo entender entonces la descentralización del Estado?

Para plantear el problema de la descentralización del Estado, partimos señalando una tipología de las funciones de éste o de los roles que le compete

asumir; se determinan cuáles son las funciones que es preciso descentralizar y cuáles deben de preferencia permanecer a nivel central, utilizando para ello criterios técnicos. Sin embargo, ¿quién determina cuán técnico es plantear el «mantenimiento del equilibrio fiscal» como una de las funciones del Estado? Lo que entendemos por Estado condiciona, a su vez, la orientación de nuestras reformas descentralizadoras; y los criterios técnicos sólo son legítimos en la medida en que se derivan de un corpus teórico consistente y manifiesto.

Podemos sin embargo señalar la redistribución del ingreso, la provisión de servicios públicos, la asignación de recursos (o manejo macroeconómico y políticas sectoriales) desde la perspectiva de la economía como funciones del Estado. Los servicios públicos señalados van desde la seguridad para el acceso a la educación hasta la construcción de carreteras.

No obstante, el Estado no «se agota» con la perspectiva de la teoría económica. Podríamos hablar también de la función «simbólica» del Estado en la creación de un sentimiento de pertenencia a una comunidad política. La teoría económica intentaría explicarlo, por ejemplo, señalando que la provisión del bien público «educación» produce externalidades positivas denominadas «integración nacional», que al aumentar el clima de confianza (influyendo positivamente sobre el bien público «seguridad ciudadana») reducen los costos de transacción, lo que redundaría en una mayor eficiencia de la economía nacional. En consecuencia, es necesario señalar primero las insuficiencias del Estado unidimensional de la teoría económica, más aún cuando la mayor parte de la literatura científica acerca de la descentralización encuentra sus fundamentos en modelos salidos de las canchales de la microeconomía. Sin por ello olvidar que, en la actualidad, la descentralización no puede separarse de la idea de una «modernización» de la provisión de ciertos servicios considerados públicos, que permita mejorarlos a partir de una mayor y optimizada participación de los usuarios.

En el fondo, el problema es ese deseo proclamado de mejorar «lo público», haciéndolo más «justo» y más «equitativo», pero que parece nunca haberse detenido a pensar qué es precisamente *lo público*. El pretendido acceso pleno a la modernidad —que la descentralización en realidad haría «viable»— parece entonces encontrar su corolario en una democracia eficiente, eficaz, equitativa y transparente: es decir, moderna; señalándose la urgencia de una reforma descentralizadora, enfocada en la gestión de lo público y redefiniendo de facto «lo público» y «lo privado» por la *práctica participante*.

Los modelos de principal agente

Antes de continuar, es preciso detenernos unos instantes para señalar que uno de los grandes problemas en la reflexión acerca de la descentralización es el de la hegemonía conceptual de los modelos denominados de *principal-agente* (o *mandante-mandatario*), basados en la noción de asimetría de la información¹.

Fueron aplicados al *management* y se convirtieron en una manera de pensar la relación entre el jefe y el subalterno (los incentivos en la teoría de los contratos). El subalterno, al estar más cerca de la situación que el jefe desea manejar, posee más información que éste sobre ella y en consecuencia está tentado de ocultarle parte de ella a su superior jerárquico.

Estos planteamientos, modelos de principal-agente, se inspiran en la teoría de los juegos cooperativos; es decir, en situaciones donde las decisiones de cada participante dependen de las que toman los demás participantes, pero en que —en última instancia— cada uno de ellos busca exclusivamente su propio beneficio.

Y son precisamente estos modelos los más utilizados cuando se quiere reflexionar acerca de la descentralización².

El gobierno central se convierte en el *principal* y el órgano subnacional en el *agente*. La primordial preocupación radica entonces en cómo lograr que el agente no engañe al principal, en la medida en que el primero dispone de mayor información. Es decir, cómo lograr que el órgano subnacional no «mienta» al gobierno central. En este acápite aparecen con frecuencia las nociones de *accountability*³ y la importancia de la participación de la comunidad para controlar aquello que el gobierno central no logra controlar por su lejanía de lo local.

La comunidad se convierte en un segundo principal a quien habrá que rendirle cuentas también. La pregunta es entonces: ¿cómo lograr que la comu-

¹ Estos modelos provienen de la reflexión llevada a cabo por las compañías de seguros acerca de la manera de actuar frente a sus clientes para limitar sus pérdidas al máximo, en la medida en que éstos conocen mejor que ellas su real situación.

² Ver Di Gropello, 1999 y Hausmann, 1999, entre otros.

³ Se traduce al castellano como «responsabilidad».

nidad local se convierta en principal o en mandante? Haciéndola participar pero de manera tal que se convierta en «exigidora» de calidad. Esta exigencia del nuevo principal redundará en una mejor calidad de los servicios públicos prestados o provistos por el Estado a través de sus órganos subnacionales. Pero dicho compromiso con la calidad no es inherente a la naturaleza humana, hay que construirlo —de igual manera que se construye una cultura del consumidor— a través de la participación. Pero, ¿de qué tipo de participación se trata? De la participación financiera, sea a través de impuestos locales que permitan comprometer a los ciudadanos con los problemas locales y con la manera en que se gasta el haber público local, a través de un pago por los servicios sociales prestados o de una participación en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder (o de ambas).

Para los bienes de financiamiento y consumo privado, como los automóviles y la ropa, la gente comunica sus preferencias por medio de su disposición a pagar por aquello que consume; el acto de la compra estimula directamente a los proveedores de esos bienes, que responden proporcionando los artículos que se solicitan. Sin embargo, esta «mano invisible» del mercado no es efectiva con la mayor parte de los bienes que reciben financiamiento público, como la educación.

La cantidad y composición de los bienes y servicios financiados con fondos públicos se definen más bien indirectamente, a través de un mercado político que traduce de manera imperfecta las preferencias de los ciudadanos y su disposición a pagar impuestos para obtener los bienes y servicios provistos por el gobierno.

Si bien es cierto que el mercado político funciona de forma imperfecta, la participación de los ciudadanos puede ayudar a que mejore su funcionamiento. Existen varios mecanismos participatorios para formular y comunicar las exigencias de la comunidad. El voto es probablemente el más familiar para evaluar las necesidades colectivas en las democracias. Otros mecanismos son la asistencia a audiencias públicas y la voluntad de contribuir con tiempo o dinero para respaldar las actividades escolares (Winkler, 1997).

Un buen Estado democrático proporciona al electorado —de manera efectiva, eficiente y honesta— los productos que este último desea. Los problemas asociados al logro de este objetivo pueden agruparse en dos áreas: el monopolio y la relación *mandante-mandatario*.

¿Cómo logran los mandantes que los mandatarios cumplan sus deseos? El problema surge como resultado de información imperfecta. El mandatario (que está siendo compensado por proporcionar bienes o servicios al mandante) tiene un incentivo para no actuar en favor de los intereses del mandante en dicho contexto. El problema del mandante-mandatario ocurre debido a que cada persona desea extraer el máximo valor neto de la otra (en forma de renta, habilidad para eludir responsabilidades, poder político, etc.). En especial, el mandatario posee información acerca de la calidad del producto (o de los estados cambiantes de la naturaleza del producto) que el mandante no posee. Así, el problema ocurre en los contratos del mercado, al igual que en los contratos efectuados dentro de las jerarquías.

La relación mandante-mandatario se extiende a lo largo de una prolongada cadena de responsabilidades que, empezando por los votantes, pasa por los representantes políticos y entidades públicas y llega hasta los burócratas. Por lo tanto, existen por lo menos dos etapas en la relación mandante-mandatario de un gobierno democrático. En una primera etapa, los votantes son los mandantes y los agentes políticos (individuos, partidos y funcionarios electos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos electos (y los partidos) o los agentes del gobierno (tales como presidentes y ministros, poderes legislativos o judiciales) son los mandantes, y los burócratas públicos o sus agentes (tales como ministros, entidades reguladoras o empresas estatales) son sus mandatarios. En este nivel de generalización, el problema del mandante-mandatario y sus dos etapas equivale al conocido problema de la empresa que es propiedad de sus accionistas, donde éstos ejercen sus derechos mediante un directorio representativo sobre los gerentes, quienes a su vez deben manejar a sus empleados (Shepherd, 1999).

Entonces, el aspecto fundamental de la participación de la comunidad (sociedad civil), en última instancia, es la posibilidad de generar nuevas fuentes de ingreso —en la medida en que el déficit presupuestario es un problema crónico de las economías subdesarrolladas— y de controlar los gastos excesivos que por naturaleza el sector público está propenso a hacer.

¿Cómo se aplica esto a los servicios públicos? Como decíamos, se postula que el mecanismo para controlar el excesivo gasto fiscal es el mismo que permite una mayor exigencia por parte de los usuarios y, por ende, una mejora de la calidad de todos y cada uno de los servicios prestados por el Estado.

La conclusión más importante que podemos sacar es que seguramente resulta poco serio hablar de modelos de descentralización sectoriales y no adoptar el molde del principal-agente. Más aún, parece imposible hablar de democracia sin hacer referencia a estos modelos.

Parece entonces pertinente preguntarnos si estamos convencidos de la validez de estudiar las relaciones intergubernamentales, y aquéllas entre el gobierno y los ciudadanos, a través de los filtros de la teoría de los contratos, del neoinstitucionalismo y de los modelos principal-agente (con su problema de agencia). En consecuencia, ¿es posible siquiera hablar de modelos de descentralización (o de descentralización sectorial)?

Una primera tipología

La definición más general y abierta de la descentralización es la que señala que ésta consiste en hacer menos dependiente del poder o la administración central (ciertas funciones, servicios, atribuciones, etc.). El problema surge cuando se intenta proponer una tipología de las descentralizaciones posibles. La confusión se origina, en realidad, debido a que múltiples factores pueden entrar en consideración cuando tratamos de explicar lo que entendemos por «hacer menos dependiente». Estos factores pueden ser organizados con base en las siguientes preguntas:

- ¿Qué es lo que se descentraliza?
- ¿Qué instancia se vuelve más independiente?
- ¿Cómo se vuelve más independiente?
- ¿Cuán independiente se vuelve?
- ¿Con qué finalidad?

En suma, la dificultad taxonómica de la descentralización radica en que, para caracterizarla, es preciso determinar lo que se va a descentralizar, el o los destinatarios, el proceso o las etapas, la profundidad y la finalidad de la descentralización. Revisemos algunas tentativas.

La propuesta de Di Gropello

Di Gropello (1999) señala que la clasificación que en general se adopta⁴, y que está basada en *el grado de autonomía en la toma de decisiones que el órgano central otorga a las unidades subnacionales*, es la siguiente:

Desconcentrar: Traspasar responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado.

Delegar: Transferir responsabilidades de gestión, en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas.

Devolución: Transferir responsabilidades *de gestión* a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo; es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades.

Di Gropello crea luego una categoría de procesos de desconcentración tendencialmente participativa en la unidad de producción, y caracteriza así la descentralización *escolar* de Brasil, al señalar que ésta puede ser considerada como una desconcentración avanzada de responsabilidades en las unidades escolares, con un grado satisfactorio de participación de la comunidad escolar en el proceso educativo a través de los consejos. Menciona que el ejemplo más acabado de este proceso es Minas Gerais, donde a principios de los noventa se adoptaron medidas combinadas para democratizar la gestión y para fortalecer la autonomía escolar en las áreas administrativas, financiera y pedagógica⁵.

Nos parece necesario hacer el deslinde entre desconcentración y autonomía. La autonomía escolar responde a una preocupación sectorial que

⁴ Señalando como prueba de ello a Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), Klugman (1994) y Winkler (1997).

⁵ Winkler (o. cit.) adopta una perspectiva similar, hablando indistintamente de descentralización hacia la escuela, de desconcentración hacia la escuela y de autonomía escolar.

trataremos más adelante. Sin embargo, podemos señalar desde ya que, si se acepta la tipología *desconcentración*, *delegación*, *devolución* de Di Gropello, entonces habrá que aceptar también que la desconcentración es el nivel inferior de autonomía acordada; en consecuencia, hablar de una desconcentración hacia la escuela que permita la plena autonomía escolar es una incongruencia.

Por otro lado, en español *delegar* significa «dar una persona (a otra) la facultad o poder que aquélla tiene para que haga sus veces, así como transferir [el poder o autoridad e uno] a otra persona» (*Vox*, 1956). Es a todas luces el término más genérico para designar toda transferencia de poder. En consecuencia, no parece tan acertado hablar de la delegación como una categoría de la descentralización. Según nuestra definición inicial, toda descentralización sería una delegación.

Creemos, pues, necesario primero reflexionar acerca de la descentralización, concentrándonos en ella como proceso integral. En lo que se refiere a la tipología, preferimos por el momento la propuesta de Bernal, porque plantea la necesidad de construir instancias institucionales sin las cuales la descentralización no sería posible.

La propuesta de Bernal

La desconcentración consiste en la *delegación de funciones* de un organismo superior a otros inferiores. Supone el control de un haz de poderes que pasan a otras manos para que ellas los ejecuten. Tiene una *significación básicamente administrativa* y no es necesariamente la de descentralizar. Por ejemplo, un ministro puede desconcentrar funciones en sus directores nacionales; sin embargo, éstos permanecerán en Lima y, eventualmente, trabajarán en el mismo edificio.

Descentralizar implica establecer organismos y entidades en diversos espacios a fin de que cumplan funciones que antes tenía el organismo central. En nuestro caso, puede significar abrir oficinas regionales de los ministerios en otros lugares del país. Descentralización no implica ni regionalización (lo veremos luego), ni necesariamente desconcentración. Puede ocurrir perfectamente que se abran oficinas (o se redefinan los órganos intermedios), digamos, del ministerio de educación en cada capital de departamento; pero que la decisión final para comprar equipamiento escolar siga siendo atribución exclusiva del

ministro (o del nivel superior a él). La labor del organismo regional será puramente burocrática; tal vez un mejor servicio, pero no una cesión de poder de decisión a la región donde existe.

Bernales (s/f) entiende entonces la desconcentración como una delegación de autoridad funcional, y ésta en particular como el poder de comprar; es decir, la decisión del gasto (lo utiliza para explicar lo que sería una descentralización sin desconcentración). La caracteriza como esencialmente administrativa.

Diferencia luego lo burocrático de lo funcional, afirmando que la descentralización geográfica de la administración puede ser un factor que mejore la provisión del servicio público, aunque el poder real —es decir, la decisión acerca del gasto— no haya sido delegado.

Por el momento, lo único que podemos señalar es que la descentralización es un proceso que busca otorgar mayor autonomía a las instancias subnacionales; proceso cuya única restricción para ser profundizado sería la consecución de los objetivos nacionales. Sin embargo, aún no sabemos qué es lo que define el «poder» que se les confiere o qué rostros adquiere, ni una definición de lo que significa autonomía distinta a que goza de independencia.

La descentralización educativa

En el caso específico de la descentralización educativa, el tema se complica un tanto más. Tradicionalmente, y sobre la base de experiencias anteriores en América Latina, la descentralización educativa fue vista por la comunidad educativa nacional como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema y con la adaptación de la educación a las realidades locales (Filmus, 1997). Sin embargo, las tendencias economicistas de estos procesos limitaron las expectativas. Y es que la descentralización no sólo es un proceso económico, sino más bien es un proceso de cambio de paradigmas en el comportamiento de la sociedad civil.

Se podría definir la descentralización educativa como el proceso en el cual diversas entidades regionales y locales, con grados significativos de autonomía, definen las formas propias de organización y administración del sistema

educativo público en sus respectivas áreas (La Torre, Núñez, González y Hevia, 1992).

Sin embargo, el tema de descentralizar la educación abre una gran discusión. En primer lugar, surge la pregunta de a quién debería entregarse esta responsabilidad: ¿a las escuelas, a las municipalidades o a otras instancias regionales?; y más aún, ¿deberá ser este proceso integral; es decir, deberán descentralizarse los recursos, las decisiones y los contenidos de la educación de manera total o parcial?

Las respuestas a estas interrogantes son, actualmente, temas fundamentales en las agendas de discusión en el ámbito internacional y nacional. Existen dos grandes modelos para la descentralización educativa y cuatro enfoques al respecto.

Modelos y enfoques

Las reflexiones teóricas respecto a la descentralización educativa han devenido en el diseño de modelos y enfoques. Por el lado de los modelos, éstos intentan asociarla con el nivel gubernamental (sea central o local) al cual se transfiere la «conducción» de los procesos educativos, así como la administración de los mismos. Con relación a los enfoques, las discusiones teóricas intentan tipificar los procesos de descentralización educativa a partir del énfasis temático puesto en el proceso mismo.

Los modelos y enfoques que se presentan a continuación, si bien no son los únicos, son aquellos que en el momento tienen una significativa presencia en las agendas internacionales de discusión sobre el tema.

Modelo de descentralización educativa a nivel municipal. Las municipalidades han sido históricamente relacionadas con procesos de democracia y, en muchos casos, asociadas a altos niveles de participación comunitaria. Sin embargo, la idea original de su creación se ha visto un tanto distorsionada por la presencia de componentes políticos institucionalizados.

Es cierto que la relación de las municipalidades y la educación ha sido siempre muy estrecha. Como se ha revisado anteriormente, existe por lo menos un marco legal que favorece y alimenta esta relación. En términos específicos de este modelo, la municipalidad sería la responsable

principal de la educación en sus jurisdicciones. Para ello requeriría contar con una significativa autonomía económico-financiera en la toma de decisiones y, sobre todo, en los lineamientos específicos de los contenidos educativos. El aspecto fundamental de este modelo radica en el ajuste a la realidad de los contenidos de la enseñanza, la administración y organización de las escuelas y la participación directa de la comunidad en estos temas.

El modelo israelí de escuelas comunitarias⁶ es un claro ejemplo de este tipo de descentralización. El 25% de los contenidos de las estructuras curriculares es definido por un consejo compuesto por representantes del ministerio de educación, la municipalidad, los padres de familia, los alumnos y otras asociaciones civiles locales.

La factibilidad de este modelo radica básicamente en dos puntos:

- La transferencia pertinente y apropiada de recursos financieros del gobierno central para que, junto con sus ingresos propios (impuestos, tasas, etc.), pueda construirse un presupuesto que cubra todas las necesidades que implica administrar el sistema educativo.
- La consolidación de sus capacidades institucionales y su respectiva cuota de autonomía política.

Álvarez (1995) señala que una etapa inicial podría ser la cooperación con el ministerio en términos de:

- complementación de la formación de agentes educativos en aspectos de realidad local y su rol como agentes de cambio sociales
- implementación de programas de formación de líderes juveniles escolares
- implementación de programas de educación en valores cívicos y ambientales
- realización de investigaciones sobre realidad local para incorporar contenidos en las estructuras curriculares
- implementación de programas complementarios de alimentación y salud

⁶ El 85% de las escuelas públicas en Israel opera bajo este modelo.

- alfabetización
- implementación de bibliotecas municipales
- articulación de la escuela y la comunidad

Modelo de descentralización educativa a nivel escolar. Las escuelas, y en especial las escuelas públicas, son tema de preocupación en los ámbitos educativos. Se sabe de la necesidad de fortalecerlas institucionalmente y una de las maneras pareciera ser a través de la responsabilidad de administrar la educación en sus respectivas zonas. Este modelo parte de la premisa de que la escuela debe ser el eje fundamental de la localidad (Rivero, 1999). En este sentido, y como en el caso del modelo municipal, la escuela deberá contar con la autonomía suficiente como para administrar financiera, técnica y políticamente la educación⁷.

El fundamento principal de este modelo radica en las investigaciones hechas por el Banco Mundial (Winkler, o. cit.), en las que se expresa que, lejos de incrementar la calidad de la educación en modelos de descentralización educativa transferida a municipalidades o regiones, el único incremento ha sido en la cobertura del servicio.

En ambos casos, los riesgos son muy altos si acaso no se preparan y fortalecen ambas instituciones. Pareciera ser que las llamadas en primer momento a recibir la responsabilidad son las municipalidades, dadas sus experiencias de gestión en otras líneas. Sin embargo, es reconocido y cierto que el interés de las escuelas por mejorar la calidad educativa se hace más evidente que en el caso de las municipalidades.

En relación con los enfoques de la descentralización educativa, podemos identificar los siguientes:

Enfoque economicista. Este tipo de enfoque enfatiza la necesidad de descentralizar la educación para ahorrar el gasto público, redistribuir el gasto social e incrementar el aporte familiar. Básicamente, se relaciona con la transferencia del manejo económico y financiero del gasto en educación. El riesgo mayor radica en su similitud con el enfoque de la privatización de este servicio social, asociado a responsabilidad del Estado.

⁷ Ver resolución ministerial 168-2002-ED.

Enfoque tecnocrático . En estos casos la descentralización es vista desde una perspectiva instrumental. Es decir, se otorga mayor autonomía de decisiones, poder y recursos con la finalidad de hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, pero con base de criterios nacionales establecidos previamente. El punto de cuidado puede residir en la imposibilidad de decidir descentralizadamente debido a lineamientos rígidos centrales.

Enfoque pedagógico. Aquí se concibe la descentralización como un medio para mejorar la calidad educativa. La idea es ajustar los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como los contenidos y medios, a las realidades locales, en pro del respeto de las diferencias culturales y sociales. Es importante notar que las diferencias zonales en países como el nuestro son muy marcadas. La complicación en este enfoque ocurre cuando los recursos humanos responsables de estas líneas de acción no están lo suficientemente capacitados para ejercerla.

Enfoque democrático-participativo. Su finalidad es la misma que la del enfoque tecnocrático, es decir, otorgar poder de decisión a instancias locales. La diferencia radica en que el énfasis se pone en promover la cultura participativa y democrática de la población. El riesgo más evidente es la posibilidad de descuido por parte de los responsables de administrar el sistema en temas netamente educativos, así como el riesgo de politización del enfoque.

Reflexiones finales: el discurso de la gestión

Si la descentralización es una transferencia de poder de un nivel jerárquico superior a uno o varios inferiores que replantea los roles —es decir, las funciones que éstos realizarán— y que crea otros nuevos —como los de supervisión—, entonces toda descentralización es una reorganización. Sin embargo, en la medida en que estas instancias subalternas pueden ser tanto funcionarios como dependencias administrativas o gobiernos subnacionales, nos damos cuenta de que al decir que se trata de una reorganización no se está agotando el problema, como lo señaláramos en la primera parte.

La preocupación por los resultados, entendida como calidad del servicio público prestado o del bien público producido, no puede tener el mismo sentido en el caso del alumbrado público, en el de la educación pública, en el de la seguridad interna y externa, o en el caso del Estado de derecho. Más aún, es probable que los imperativos del *planeamiento estratégico* y el fetichismo de los indicadores desvirtúen la labor propia del Estado al convertir al ciudadano en cliente, desposeyéndolo de su dimensión política para convertirlo en un comprador de bienes.

El paradigma gerencial contemporáneo, basado en los principios de confianza y de la descentralización de decisiones, exige formas flexibles de gestión, horizontalización de estructuras, descentralización de funciones, incentivos a la creatividad. Se contraponen a la ideología del formalismo y del rigor técnico de la burocracia tradicional. A la evaluación sistemática, la recompensa del desempeño y la capacitación permanente —que ya eran características de la buena administración burocrática—, se añaden los principios de control a través de los resultados y de la intervención administrativa hacia el ciudadano-cliente.

En realidad, la relación entre descentralización —entendida como transferencia del poder de gobierno central a los órganos subnacionales— y la gestión en el aparato estatal de los «recursos humanos» no tendría por qué ser evidente.

Nuestra hipótesis es que la descentralización como política estatal cobró renovada vigencia porque también lo hizo en el seno de la empresa, dentro

de la perspectiva del *management*. Y que este salto fue permitido por una visión de las relaciones sociales, que se concentraba y se concentra en los individuos, más bien en los agentes del denominado individualismo metodológico.

Finalmente, ¿es el Estado una organización? En realidad, la pertinencia de la pregunta radica en que, si el Estado es una organización como una empresa, entonces las técnicas aplicadas a la gestión de las empresas pueden serle muy útiles. En particular, aquéllas derivadas de las propuestas del *desarrollo organizacional* y que se basan en la descentralización del poder, es decir, en dejar de lado los modelos jerárquicos.

Sin embargo, resulta sorprendente pensar que pueda conciliarse, por ejemplo, la política laboral llevada a cabo en los noventa en el Perú con las preocupaciones del desarrollo organizacional acerca de cuán bien se siente el miembro de la organización dentro de ella. La inseguridad laboral es factor de baja productividad. ¿Cómo conciliar entonces la *reforma del Estado*, la *reforma laboral* y la instauración de un modelo gerencial, descentralizado y de alta productividad?

Tal como lo afirma Prats i Català (2002), lo primero es señalar la necesaria distinción conceptual entre instituciones y organizaciones, ya que, si bien ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva, lo hacen de diferente manera. Hasta los conocimientos necesarios para articular las normas institucionales y las normas organizativas son distintos: «El Derecho, la ciencia política y la economía son relevantes para las normas institucionales, el management es la racionalidad central de las normas organizativas» (ib.).

Ello nos permite reafirmar nuestra posición de que pensar la reforma del Estado y la descentralización únicamente desde el *management*, como se viene haciendo, constituye un grave error. Aun en el caso del funcionariado público, que pareciera prestarse más a una perspectiva de esta naturaleza, Prats i Català señala que hay que diferenciarlo como institución y como organización.

El funcionariado público como institución es el conjunto de valores, principios y normas —formales e informales— que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcionarial socialmente relevantes. Por su parte, la función pública como organización se refiere a la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una de las organizaciones público-administrativas o del

conjunto. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública, pero se encuentra ordenada para obtener los resultados específicos de su organización.

Finalmente, frente a la avalancha de propuestas reformadoras que proponen dejar atrás el sistema burocrático, dicho autor señala que, si no sabemos con precisión qué problemas de convivencia social resolvía el sistema burocrático de mérito, corremos el riesgo de introducir reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben deteriorando efectivamente nuestra gobernabilidad y tejido institucional.

La situación no puede sino complicarse cuando comenzamos a analizar, ya no a los funcionarios de un aparato estatal, sino a las comunidades subnacionales y su relación con el Estado central. La tentación es la de convertir al representante del órgano subregional —llámese presidente regional, prefecto, alcalde— en un funcionario que dirige una agencia, para continuar aplicando las propuestas venidas del *management*. Sin embargo, es evidente que una perspectiva de esta naturaleza, al expulsar la dimensión eminentemente política de dicha relación, resulta de poco interés.

Sólo si el Estado es una organización podrá ser reorganizado. Esta reorganización atañería tanto a los funcionarios como a los órganos subnacionales. Y más aún, toda organización —sea cual fuere su «naturaleza»— está constituida por la imbricación de contratos bilaterales; lo que es válido para la relación entre funcionarios de distinta jerarquía, es también válido para pensar la relación entre el gobierno central y los órganos subnacionales. Y, como lo vimos, hasta para pensar la relación entre los votantes y el elegido.

¿Cuál es el tipo de reorganización propuesto? Aquél que se impone en la lucha sin cuartel para responder a la demanda cada vez más diferenciada y exigente del consumidor, como lo señalan las enseñanzas del *marketing*. Lo que exige una gran flexibilidad y adaptabilidad. Lo mismo sucede con el Estado, debe adaptarse a esta demanda diferenciada y por ello debe revisar los fundamentos de su organización.

Bibliografía

- ÁLVAREZ QUISPE, Mario (1995). Las municipalidades y su relación con la educación. *Revista Tarea*, **36**: 43-49. Lima: Tarea.
- BERNALES, Enrique (s/f). *La reforma del Estado en el Perú*. En <www.agendaperu.org.pe>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, págs. 125-136. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- DI GROPELLO, Emanuela (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, **68**: 153-170. Santiago de Chile: CEPAL.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO VOX (1965). Barcelona: Bibliograf.
- FILMUS, Daniel (1997). *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. En <www.clad.org.ve/filmus.html>.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín; PINZÁS, Teobaldo y TRIVELLI, Carolina (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Documento de trabajo 69. Lima: IEP.
- HAUSMANN, R. (1999). *Las instituciones fiscales en las democracias en proceso de descentralización: ¿cuál es el camino a seguir?* Washington, D.C.: BID.
- IGUÍÑIZ, Manuel; CUBA, Severo y PAIBA COSSIOS, Manuel (2000). *La descentralización de la educación. Un análisis urgente*. Lima: Tarea.
- IGUÍÑIZ, Manuel y DEL CASTILLO, Daniel (1995). *Materiales para pensar. La descentralización educativa*. Lima: Tarea.
- KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz (1998). *Administración, una perspectiva global*. México D.F.: Mc Graw-Hill.
- KLUGMAN, Jeni (1994). *Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- LA TORRE, Carmen Luz; NÚÑEZ, Iván; GONZÁLEZ, Luis Eduardo y HEVIA, Ricardo (1992). La descentralización educativa como problema de investigación: marco conceptual. En *Revista Tarea*, **29**: 20-25. Lima: Tarea.
- PRATS I CATALÀ, Joan (2002). *Instituciones y desarrollo en América Latina. ¿Un rol para la ética?* Barcelona: UOC.
- RIVERO, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Lima: Tarea.
- RONDINELLI, D.A.; NELLIS, J.R. y CHEEMA, G.S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

SHEPERD, Geoffrey (1999). *Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma*. México, D.F.: CIDE.

WINKLER, Donald (1997). *Descentralización de la educación: participación en el manejo de las escuelas a nivel local*. Washington, D.C.: Banco Mundial.