

Municipalización de la educación

¿Oportunidad para la descentralización educativa?

Explora la experiencia del Plan Piloto de Municipalización de la educación y sugiere que las competencias asignadas son dispersas y ambiguas, lo que evidencia que no hay mucha claridad y precisión en lo que se desea. En el presente artículo se identifican las contradicciones que presenta este Plan en el nivel de propuesta, y que se ven reflejadas en las orientaciones y en la evaluación del piloto 2007-2008 del Ministerio de Educación.

GLORIA TUSE LLACSAHUANGA
TAREA

¿Qué define la municipalización educativa? ¿Se circunscribe al marco de la descentralización? ¿Cuál es la mirada del Ministerio de Educación (MED) y de las municipalidades participantes a dos años de iniciado el proceso? ¿Qué perspectivas tiene ahora el Plan Piloto de Municipalización (PPM) de la Gestión Educativa?

La municipalización de la educación, como se puede ver, es un proceso complejo y que requiere aclararse. Su ejecución ha generado tanto expectativas entusiastas como observaciones críticas, de modo que es necesario un debate más informado y amplio. Las reflexiones que aquí presentamos se sustentan en la exploración de la

experiencia de algunos distritos de Lima participantes en el PPM.

MUNICIPALIZACIÓN, MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

En la construcción de las formas de gestión de los sistemas educativos nacionales se encuentran variadas alternativas o modelos ideales: modelo centralizado, modelo de descentralización intermedia, modelo de descentralización federal, modelo de descentralización federal y comunal, y modelo de descentralización comunal y académica (Puelles, 1993).

El modelo de descentralización comunal y académica propone tomar como base fundamentalmente las competencias de las autoridades locales: “[...] un sistema nacional administrado localmente. [...] La descentralización tiene su base no solo en las autoridades locales, sino



también hasta el interior de los centros docentes". Existen en el mundo varias experiencias que trabajan con este modelo, a partir de tres enfoques distintos: las comunas y la educación, en el que las municipalidades tienen un peso central; la participación en la gestión educativa, que plantea que la población tome parte en la gestión educativa —“esta necesidad se profundizó con el concepto de sociedad educadora” (Puelles, 1993)—; y la entrega de la gestión educativa a las municipalidades, modelo en el cual éstas asumen la dirección y gestión de la educación local.

Con este último enfoque se han planteado diversas alternativas de municipalización en diferentes épocas en el Perú. En 1992, el Gobierno de Alberto Fujimori trató de poner en marcha la municipalización de la educación, inspirado en la propuesta del Partido Aprista de 1987: “[...] el espíritu de esta norma planteaba que para administrar una red de centros se crearían los consejos educativos comunales (COMUNED), presididos por el alcalde e integrados por representantes de los docentes y de la comunidad” (Puelles, 1993). En 2006, en su discurso de toma de mando el presidente Alan García anunció la municipalización de la educación, en un contexto en el que la descentralización venía dando marchas y contramarchas: el Consejo Nacional de Descentralización pasó a formar parte de la Presidencia del Consejo de Ministro (PCM), y así se frenaron los avances logrados hasta ese entonces.

PLAN PILOTO DE LA MUNICIPALIZACIÓN EDUCATIVA

La actual propuesta de municipalización se define como:

“[...] el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales que se brinda en el ámbito jurisdiccional de un distrito, a cargo del órgano de gobierno local más inmediato, la Municipalidad Distrital [...]” (Ministerio de Educación-Viceministerio de Gestión Institucional, s.f.).

Propone que: “El gobierno local participa directamente en la gestión de las instituciones educativas, tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo”. La definición resalta la intervención directa del Gobierno Local en los “servicios educacionales”. Las competencias que se le asignan son más de ejecución que de decisión: es el Gobierno Central el que decide. En ese sentido, atiende un solo aspecto del derecho a la educación.¹

Por otro lado, las competencias asignadas son dispersas y, a la vez, ambiguas:

“Roles que son más bien objetivos y propósitos loables [...]. Se dan alternativas a los descuentos digamos por Derrama Magisterial [...]; hasta cuestiones de encargos típicos de un enfoque centralista [...]. Todo hace ver que no hay mucha claridad y precisión en lo que se desea. De allí la dispersión que se trasluce cuando se operativiza [*sic*] la toma de decisiones en lo pedagógico, institucional y administrativo” (Equipo IPP, 2007).

¹ El derecho a la educación se concreta en tres aspectos fundamentales: en un marco regulatorio, en objetivos educacionales y en la prestación de un servicio. Esta tercera dimensión del derecho a la educación tiene además una naturaleza de carácter económico (Relator del Derecho a la Educación. Informe 2004. En <http://www.manuelaenelcongreso.org/educacion/opinion/educacion-derecho/martin-vegas-articulo>, abril de 2009).

Las hojas de ruta

- 1 La incorporación de las escuelas del nivel inicial y primario.
- 2 La constitución del Consejo Educativo Municipal.
- 3 Los contratos de docentes: "En tanto se efectúa la transferencia del manejo presupuestal y de las planillas a las Municipalidades [...]".
- 4 La transferencia¹ de recursos presupuestales a las municipalidades del PPM (se transferirá el presupuesto correspondiente a planillas, bienes y servicios, inversiones y otros gastos de capital); la transferencia del acervo documentario.
- 5 La transferencia del estado contable del activo, pasivo y patrimonio se realizará mediante la suscripción de actas entre la UGEL y la Municipalidad Distrital.
- 6 Procedimiento para utilización del FONCOMUGE: "Todas las municipalidades deben presentar a la Oficina de Coordinación Regional (OCR) sus requerimientos para la utilización de este fondo".
- 7 Incorporación del nivel educación secundaria.
- 8 Utilización de hasta el 20% de recursos del canon y sobrecanon, y regalías mineras en el gasto corriente, destinado al mantenimiento preventivo de instituciones públicas.

¹ En la Hoja de ruta n.º 005, marzo de 2008, se indica: "A fin de acelerar este proceso, se ha dispuesto iniciar la transferencia del presupuesto con las partidas genéricas número 3 de Bienes y servicios, número 5 de Inversiones (Infraestructura) y la número 7 de Otros bienes de capital (equipos, muebles y otros). Para ello, la Oficina de Informática, la Unidad de Presupuesto y la Unidad de Personal reajustarán los requisitos mínimos que debe mostrar la Secretaría Técnica. Cumplido este trámite, iniciaremos de inmediato las gestiones para formalizar la transferencia vía Decreto Supremo".

Las contradicciones que aparecen en la propuesta del PPM se ven reflejadas en las orientaciones, a través de las *hojas de ruta* y en el informe de evaluación del piloto 2007-2008 que el MED emitiera a inicios del presente año.

Hojas de ruta

El MED estableció ocho *hojas de ruta* en 2007 y 2008. Se trata de un paquete de instrucciones² que deben seguir las municipalidades para llegar a la municipalización de la educación en su distrito. En términos generales, esas "instrucciones" describen con cierto detalle el modelo.

Sin embargo, puede verse que no se distinguen claramente las funciones asignadas a las municipalidades de aquellas que se encargan a las UGEL, lo que contradice en parte las leyes y directivas educativas: "En referencia al nombramiento de directores, la propuesta gubernamental difiere cuando se habla de municipalización y cuan-

do se habla de Ley de carrera pública magisterial".³ Las competencias no diferencian las características de cada municipalidad: no se ha hecho previamente una "tipología de municipalidades [ni se ha definido] en qué es mejor el nivel de gobierno distrital" (Iguñiz, 2009), qué funciones pueden asumir dependiendo de su heterogeneidad. El carácter obligatorio y operativo de las competencias ha sido una constante en las *hojas de ruta*.

El informe del MED de 2008

Al finalizar 2008 el MED emitió un informe de evaluación que tomó como referencia el siguiente objetivo del PPM:

“Mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local, en el marco del Plan de Desarrollo Local y el proceso de descentralización”.

El informe destaca como logros:

² "Las Hojas de ruta N° 001, 002, 003, 004, 005 y la presente mantienen su vigencia en todas sus partes; por lo que su observancia tiene carácter de obligatorio para todos los destinatarios [...]" (Hoja de ruta n.º 06-2008-ME/VMGI-OCR-Plan Piloto).

³ *Ibid.*: 7.

“ [...] el desarrollo de un diagnóstico sobre el estado de la educación en cada distrito participante; la constitución, promoción, capacitación y conformación de los CEM y Secretarías Técnicas; la capacitación para la transferencia de recursos y acervo documentario y contable; la acreditación de las municipalidades aptas para recibir la transferencia”.⁴

En cuanto al proceso de implementación, hace referencia al rol que jugó la Oficina de Coordinación Regional (OCR), esencialmente de orientación en la aplicación del modelo y la autonomía de las municipalidades.

Respecto de la transferencia financiera, el informe indica que ésta no se ha realizado debido al sinnúmero de trabas administrativas:

“ Los dos años de duración del Plan Piloto no fueron suficientes para superar la enorme cantidad de trabas que la administración ha generado para impedir cualquier mal uso de los recursos del Estado, pero que han producido como efecto secundario la imposibilidad de introducir cualquier mejora” (Ministerio de Educación-Viceministerio de Gestión Institucional, 2009: 89).

Y se precisa que se hará efectiva en el año 2009, por mandato de Ley de Presupuesto del Sector Público. Asimismo, indica la responsabilidad de la OCR, las DRE-UGEL y el mismo MED para hacer efectiva la transferencia.

Resulta interesante que la mayoría de los logros resaltados por el informe se refieran a actividades que las municipalidades realizaban ya antes de iniciado el proceso de municipalización; y que, incluso, inaugurado ya éste, las llevaran a cabo sin presupuesto efectivo, con recursos asignados de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otro lado, el informe valora la relación que se ha dado entre algunas municipalidades y sus respectivos gobiernos regionales. En el caso de Lima,⁵ esta coordinación se ha

establecido directamente entre los municipios y el propio MED, lo que, según algunos de nuestros entrevistados, ha supuesto un mayor entrappe y mayores dificultades para avanzar en la municipalización. Estos “bloqueos” van desde la poca predisposición de los funcionarios de la UGEL o del MED, hasta la descoordinación entre el MED y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Si bien el informe señala como uno de los logros la conformación del Consejo Educativo Municipal (CEM), ha sido la Secretaría Técnica la que ha asumido muchas de las funciones asignadas al CEM.

La municipalización en Lima Metropolitana

En Lima Metropolitana el PPM se inició en cinco distritos: Miraflores, Surco, Surquillo, La Molina y Los Olivos, ubicados todos en el nivel 1 (alta gestión, alta escala, me-

nos pobre) de acuerdo con la tipología de municipios distritales (GRADE, 2002). Aun cuando no cuentan con renta de aduana, canon ni sobrecanon, estos municipios (excepto Los Olivos) poseen un ingreso per cápita que fluctúa entre los 1 105,40 nuevos soles y los 622,40 nuevos soles mensuales (“Relación de municipalidades participantes en el Plan Piloto 2007:

Indicadores básicos”, en Ministerio de Educación-Viceministerio de Gestión Institucional, 2007), lo que los sitúa entre los de mayores ingresos del país, muy lejos de los apenas 300 nuevos soles mensuales de los que disponen muchos municipios altoandinos.

Las municipalidades de Miraflores y Los Olivos se encuentran en el tercio superior, La Molina y Surquillo en el tercio medio, y Santiago de Surco en el tercio inferior de atención al ciudadano (Ranking CAD, 2008).

En lo que concierne a la coordinación regional, la Municipalidad de Lima Metropolitana, de acuerdo con la ley, asume las funciones de Gobierno Regional, y hoy la transferencia de funciones está allí muy rezagada (“Re-

⁴ Acreditación emitida mediante resolución 0046-2008-ED: “[...] aprueba la declaración de la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y oficializa la lista de las municipalidades que se encuentran aptas y acreditadas [...]”.

⁵ La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene la condición de región, pero hasta la fecha no se evidencia un real compromiso por asumir el

tema educativo como parte de su agenda de gobierno. “Lima muestra un apreciable retraso en la asimilación de funciones regionales y está rezagada en el calendario de transferencias desde el gobierno central” (*Ciudad Nuestra*. Lima, 8 de enero de 2009. En: <http://www.participaperu.org.pe/apc-aa>, abril de 2009).



lación de municipalidades participantes en el Plan Piloto 2007: Indicadores básicos”, en Ministerio de Educación- Viceministerio de Gestión Institucional, 2007: 13).

Éste es el contexto en el que se inicia el proceso de implementación del PPM en Lima.

Los actores directos: las municipalidades

A partir de la exploración realizada⁶ en algunas de las municipalidades participantes en el PPM, se puede colegir que hay, en general, una valoración positiva, en tanto resulta una oportunidad para poner en marcha el proceso de descentralización:

- Hay una apuesta de las municipalidades en el tema educativo. Se encuentra la afirmación de que: “[...] la propuesta de la política del gobierno municipal, de apostar por el tema educativo, [se dio] desde el inicio, con o sin municipalización: la calidad de la educación debía mejorar”. Se valora el carácter público de la educación en la gestión municipal, y se interpreta que esta política no es de privatización, pues es el Estado, representado por su municipalidad, el que está asumiendo el proceso. Se confirma, además, que la municipalidad ya ha venido apoyando la educación, desarrollando una serie de acciones en las institucio-

nes educativas, y que la propuesta de municipalización más bien reforzaría la gratuidad de la educación.

- Participar del PPM ha ayudado a cambiar la perspectiva que se tenía de la actuación de la municipalidad en el tema educativo. Por ejemplo, los directores de la institución educativa notan que es la municipalidad la que va a la escuela, y eso es valorado.
- Identifican que la conformación de los CEM habría permitido realizar un trabajo muy cercano con las instituciones educativas; pero reconocen, además, la importancia de la participación de otros actores.
- El retraso en la entrega de las partidas presupuestales ha obligado a las municipalidades a usar recursos propios, lo que reafirma la idea según la cual “con o sin municipalización, la calidad educativa debe mejorar”. Asimismo, evidencia las trabas burocráticas impuestas desde los ministerios para hacer efectivas las partidas. Es en el retraso de la transferencia de partidas que se focaliza la preocupación de las municipalidades. Sin embargo, no identifican la importancia del capital humano y social para lograr la calidad educativa en sus distritos. A pesar de lo complejo que está resultando el proceso de implementación, las expectativas de las municipalidades participantes son positivas, y consideran que podrán lograr la calidad educativa asumiendo el reto de gestionar el servicio en la localidad.
- Este optimismo puede deberse a que las acciones realizadas han sido solo de índole logística y adminis-

⁶ La información recogida tiene diversas fuentes: entrevistas en distritos, exposiciones en eventos públicos y estudios diversos sobre la experiencia piloto.

trativa, y de apoyo a la institución educativa; asuntos que, como se indicó, ya venía asumiendo. Pero aún no toman a su cargo las funciones de gestión. Procesos complejos como el manejo de planillas, de plazas docentes y otros, exigen una calificación que solo se encuentra en las UGEL, las direcciones regionales de educación (DRE) y el MED.

REFLEXIONES FINALES

Las contradicciones encontradas en la implementación de la municipalización educativa ponen en evidencia una desarticulación con la normatividad de la descentralización en el sector: la propuesta de descentralización educativa planteada en la Ley General de Educación y en la Ley Orgánica de Municipalidades prioriza las funciones en los niveles subnacionales que van desde lo nacional y regional hacia lo local.

El proceso revela que solo se apunta a un aspecto de la calidad educativa: la administración del servicio; algo limitado respecto de los objetivos de la Ley General de Educación y de Descentralización Educativa.


El carácter lineal e imperativo de la propuesta no ha tomado en cuenta la heterogeneidad de situaciones y de experiencias de municipalidades en función del tamaño, capacidad de gasto y trayectorias educativas.

Considerando este panorama, nos quedan muchas interrogantes:

Las municipalidades distritales de Lima tienen presupuestos que resultan insuficientes para el conjunto de funciones que deben realizar. La utilización de un porcentaje del presupuesto del canon no es aplicable para los distritos de Lima. Si se pretende potenciar el rol de las municipalidades en educación, ¿por qué se ha recortado el presupuesto de las municipalidades para el año 2009?⁷ Incluso, no es claro si, una vez acreditadas las municipalidades para la transferencia presupuestal, se las liberará de las trabas administrativas y podrán ejercer una real autonomía en la ejecución del presupuesto para educación.

En cuanto a la participación en la gestión educativa, ¿toman parte realmente los actores involucrados en el CEM? ¿Encuentra el CEM las condiciones necesarias para rea-

lizar una labor de corresponsabilidad en la gestión de la educación? ¿Cuánto están dispuestos los directores, y especialmente los alcaldes, a compartir el poder de la gestión educativa?⁸ Si los CEM tienen como respaldo a los consejos educativos institucionales (CONEI), ¿cuánto afecta el no funcionamiento de éstos el de aquéllos?

Si bien es cierto que son las municipalidades las que están más cerca del servicio educativo, ¿cómo se evaluará la gestión de este servicio? ¿Podría el CEM ser juez y parte de la gestión? ¿Existe en todos los distritos una sociedad civil consolidada capaz de ejercer la vigilancia de la gestión? ¿Qué pasará con aquellos municipios donde la entidad estatal es el único referente de administración estatal y monopolio de poder? 

⁸ De acuerdo con la ley, es el Alcalde quien preside el CEM y quien nombra al responsable de la Secretaría Técnica.

REFERENCIAS

Chiroque Chunga, Sigfredo; 2008; A PROPÓSITO DEL PRESUPUESTO 2009. [Informe virtual.] Lima: IPP.

CAD Ciudadanos al Día; 2008; RANKING CAD, ATENCIÓN AL CIUDADANO. Versión actualizada al 20 de junio de 2008. Disponible en Internet: <http://www.ciudadanosaldia.org/RankingCad>.

Equipo IPP; 2007; EDUCACIÓN: LA MUNICIPALIZACIÓN PERDIÓ EL PILOTO. Informe n.º 58. Lima: IPP.

Grupo de Análisis para el Desarrollo; 2002; LA HETEROGENEIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ. Lima: GRADE.

Iguíñiz, Manuel; 2009; DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. Lima: TAREA.

Ministerio de Educación-Viceministerio de Gestión Institucional; 2009; INFORME DE EVALUACIÓN DEL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN. Lima: MED.

Ministerio de Educación-Viceministerio de Gestión Institucional-Oficina de Coordinación y Supervisión Regional; 2007; MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA. Lima: MED.

Puelles Benítez, Manuel; 1993; "Descentralización educativa: estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa". En REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, n.º 3, septiembre-diciembre.

⁷ El Presupuesto 2009 atiende en parte los requerimientos previstos por el MED. El MEF ha recortado en 533,4 millones de soles las previsiones del MED. Aun más: nada se dice para saldar algunas deudas sociales con los estudiantes y trabajadores del sector (Chiroque, 2008).