

Desarrollo de capacidades desde una perspectiva organizacional: Municipios y educación

Hacer un análisis de la realidad institucional de los gobiernos regionales y los gobiernos locales es una acción necesaria para que la descentralización educativa permita cambios, de modo que la estructura organizativa, los recursos humanos y financieros y la infraestructura jueguen a favor de los proyectos educativos regionales y los proyectos educativos locales.

KARIMA WANUZ

Investigadora

*Instituto de Investigación y Políticas Educativas
Universidad Antonio Ruiz de Montoya*

El tema del Plan Piloto de Municipalización de la Educación se ha “movido” en un espacio compuesto por una serie de decretos supremos y resoluciones ministeriales (véase el cuadro 1). Esto no tiene nada de extraño si se considera que las normas, primero, son instrumentos a través de los cuales se expresan las políticas públicas, y, segundo, regulan las competencias, funciones y organización de las diferentes instituciones encargadas de implementar tales políticas.

En el camino de la ejecución del Plan Piloto y de su extensión y generalización —recordemos que la implementación del modelo está prevista en tres etapas: inicio (2007-2008), expansión (2009-2010) y generalización (2011-2015)—, la iniciativa del Ejecutivo dio lugar a interesantes debates que han puesto de relieve

un tema de fondo: el rol de los gobiernos locales en la educación.

Eventualmente, en el dominio de lo técnico y, con suerte, con un poco de voluntad política, se podría arribar a un consenso y hacer explícito el rol del Gobierno Local. Así se solucionaría la superposición y confusión entre las competencias de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y las establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM; para mayores detalles, véase el cuadro 2).

Al delimitar los roles y funciones en el nivel del Gobierno Local, las municipalidades y los analistas de su desempeño quedarían frente a estas interrogantes: ¿Cómo hacemos para poder cumplir con esas funciones? ¿Cómo nos organizamos? ¿Qué funciones y servicios finalmente brindará el Gobierno Local provincial y cuáles el distrital? En este nuevo escenario, se está frente a la necesidad de contar con un “modelo de gestión”.

Al respecto, son los gobiernos regionales los que han comenzado a tomar acción: en algunas regiones (Arequipa,

Cuadro 1

Norma	Contenido (resumen)
Decreto supremo 078-2006-PCM (31/10/2006)	Autoriza al Ministerio de Educación (MINEDU) a llevar a cabo, a partir del 1 de enero del año 2007, y con la participación de las municipalidades, un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de inicial y primaria. Este Plan Piloto estuvo constituido por 56 distritos de 26 provincias en 23 departamentos, la Provincia Constitucional del Callao, Lima Provincias y Lima Metropolitana.
Decreto supremo 022-2007-ED (30/8/2007)	Autoriza al MINEDU a reemplazar las circunscripciones distritales que, por causas no atribuibles al citado Plan Piloto, no iniciaron o interrumpieron las respectivas acciones de implementación.
Decreto supremo 022-2007-ED	Establece que el MINEDU, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización (CND), debía declarar la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto, luego de lo cual se transferirían los recursos presupuestales necesarios; y que las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) de los gobiernos regionales prestarían apoyo logístico y asistencia técnica a las municipalidades incluidas en dicho Plan. Asimismo, autoriza al MINEDU, en coordinación con el CND, a dictar normas complementarias para la implementación del Plan Piloto.
Resolución ministerial 0031-2007-ED	Aprueba los lineamientos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa 2007.
Decreto supremo 005-2008-ED (16/2/2008)	Dispone que: <ul style="list-style-type: none"> - A partir del año escolar 2008, los cargos de directores de las instituciones educativas del Plan Piloto de Municipalización se cubrirán mediante encargos a propuesta del Alcalde distrital. - Los alcaldes distritales podrán realizar labores de supervisión de la gestión de los directores de las instituciones educativas incluidas en el citado Plan. - Las UGEL elaborarán la planilla única de pagos del personal de las instituciones educativas incluidas en el Plan Piloto, considerando también el informe del control de asistencia y permanencia emitido por el respectivo Alcalde distrital. - Se incorpora en el Plan Piloto el nivel secundario que desarrolle sus actividades dentro del mismo local escolar de las instituciones educativas del referido Plan.
Resolución ministerial 0379-2008-ED (25/9/2008)	Aprueba la incorporación de 88 municipalidades al Plan Piloto.
Resolución viceministerial 0045-2008-ED (/12/2008)	Aprueba la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto respecto de 44 municipalidades que se encontraron aptas y acreditadas para la transferencia de recursos presupuestales.
Resolución de la Secretaría de Descentralización 018-2009-PCM/SD (20/3/2009)	Acredita a 18 municipalidades distritales para transferirles la función, en materia de gestión educativa, del artículo 82.º de la Ley Orgánica de Municipalidades.
Resolución de la Secretaría de Descentralización 050-2009-PCM-SD (19/10/2009)	Aprueba la directiva "Normas para la ejecución de la transferencia de competencias, funciones y recursos en materia de gestión educativa a los gobiernos locales incorporados en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa".

San Martín, Junín) se están generando nuevos modelos de gestión educativa de cara a procesos de reestructuración y reorganización en el marco de la descentralización, liderados desde las mismas instancias descentralizadas de gestión.

Con la perspectiva de diseñar y dirigir la implementación de los modelos de gestión educativa en las municipalidades, es normal que surjan una serie de inquietudes relativas a la caracterización del modelo y a los mecanismos que aseguren su implementación. Implica también un gran trabajo imaginar y proyectar cómo hacer para que el modelo sea efectivo, eficiente, con calidad, equidad, participativo e intersectorial: "La municipalidad articula la intervención intersectorial (salud, alimentación, etcétera) en apoyo a la gestión educativa".¹

Este artículo no tiene como propósito definir el "modelo de gestión educativa local"; intenta más bien abordar, desde una perspectiva organizacional, la respuesta a la pregunta ¿cuáles son las condiciones reales con las que cuenta la Municipalidad para asumir funciones en educación? (dentro del Plan Piloto o más allá de éste). Recordemos que: "la transferencia de la decisión o la gestión hacia los gobiernos locales no significa una mejora automática de la calidad en la asignación de los recursos o en la asignación de bienes y servicios públicos. En primer lugar hay que tener en cuenta la disponibilidad de capital humano para constituir el aparato planificador, regulador o administrador de los bienes y servicios públicos" (GRADE, 2002: 5).

HACIA UNA MIRADA AL INTERIOR DE LA ORGANIZACIÓN Y EN RELACIÓN CON EL ENTORNO QUE INCIDE EN LA GESTIÓN EDUCATIVA

¿Qué tipo de aspectos habría que tomar en cuenta para identificar las condiciones organizacionales de la Muni-

1 Variables relevantes tomadas de los objetivos específicos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Plan Piloto 2007.

Cuadro 2

Ley Orgánica de Municipalidades (Gobiernos locales)	Ley General de Educación (UGEL)
<p>Artículo 82.º inciso 2: Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.</p> <p>Artículo 82.º, inciso 3: Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.</p> <p>Artículo 82.º, inciso 4: Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>	<p>Artículo 73.º, inciso b: Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte de los gobiernos locales.</p> <p>Artículo 73.º, inciso n: Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción.</p> <p>Artículo 73.º, inciso c: Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional.</p> <p>Artículo 73.º, inciso d: Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.</p>
<p>Artículo 82.º, inciso 5: Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el presupuesto que se le asigne.</p>	<p>Artículo 73.º, inciso m: Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en la construcción y mantenimiento, en coordinación y apoyo de los gobiernos regionales y locales.</p>

Fuente: Manuel Iguiniz, citado en *Informe Defensorial* número 148. "Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación". Lima, 2009, p. 43.

cipalidad, considerando que éstas ya tienen funciones asignadas en educación? A manera de ensayo, desde el Instituto de Investigación y Políticas Educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya² se ha identificado dos grandes dimensiones que pueden ser consideradas en una primera aproximación diagnóstica: 1) un análisis del entorno institucional; y, 2) un análisis desde el arreglo institucional. Esto se complementa con el análisis de la "[...] percepción de actores claves sobre la gestión en educación en la Municipalidad".³

En la primera, *análisis del entorno institucional*, se identifican las principales instancias participativas vinculadas al desarrollo educativo en la región y la localidad: el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE), el Consejo Educativo Institucional (CONEI) y las Redes Educativas (REI). A partir de ello, se analiza la realidad de esas instancias en el distrito.

Este análisis es de vital importancia, pues estas instancias buscan articular, apoyar y fortalecer la relación existente entre las instituciones públicas del nivel regional y local con la sociedad civil como una vía para aportar al desarrollo de la educación en la localidad. Además, los representantes de estas instancias desempeñan —o, en todo caso, están llamados a desempeñar— funciones de vigilancia, participación y concertación.

En la segunda, *arreglo institucional* en la Municipalidad en temas relacionados con la gestión educativa, se analizan tres aspectos:

a) Análisis de las estrategias institucionales de corto, mediano y largo plazo: En esta área se analiza la organización y articulación de las políticas contenidas en el Proyecto Educativo Regional (PER), el Proyecto Educativo Local (PEL), el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el Plan de Desarrollo Concertado Local y el Plan Operativo Institucional.

b) Análisis de los documentos de gestión (entendidos como documentos institucionales donde se encuentran sustentadas las acciones): Se busca identificar a través de qué áreas y funciones se implementa la gestión. El análisis se focaliza en las acciones que las diferentes áreas realizan en educación. Hay que recordar que la organización y funciones, así como la distribución y funciones del personal de una instancia pública, de-

2 El ingeniero Juan Carlos Pasco, consultor del Instituto de Investigación y Política Educativa de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, tuvo a cargo la propuesta de definición de áreas de análisis en el marco del diagnóstico organizacional, y colaboró en la redacción y revisión de este artículo.

3 Es importante considerar que para tener una mirada integral y poder plantearse la posibilidad de desarrollar una propuesta de gestión, la "mirada hacia el interior de la institución" es fundamental, pero también se debe contar con la realidad de la educación en el ámbito de acción de la Municipalidad, así como con la realidad de sus instituciones educativas.



ben enmarcarse en documentos de gestión formalmente aprobados, como:

- El organigrama.
- El Reglamento de Organización y Funciones (ROF).
- El Cuadro de Asignación de Personal (CAP).
- El Manual de Organización y Funciones (MOF).
- El Presupuesto Analítico de Personal (PAP).

De los documentos recién mencionados, son el Organigrama y el ROF los que marcan las relaciones jerárquicas y las funciones de cada una de las gerencias y subgerencias o áreas de la Municipalidad; de ahí su importancia. Específicamente, se busca identificar si la institución cuenta con documentos que puedan orientar la labor técnico-operativa de los profesionales que se encuentran directamente relacionados con la gestión de acciones educativas.

c) Gestión de recursos humanos, financieros y de la infraestructura informática: Un aspecto fundamental de toda organización es el personal con el que cuenta, así como el presupuesto y la infraestructura (física, tecnológica, etcétera) que le permitirá llevar adelante las diferentes funciones y servicios. En este sentido, a través del análisis se busca identificar al personal de la institución y conocer cuántos están vinculados a la gestión educativa (además de saber a qué áreas están asigna-

dos, qué funciones realizan, con qué perfiles técnicos o profesionales cuentan). Por otra parte, el análisis busca identificar cómo se canaliza el presupuesto de la institución para la gestión educativa (que, a su vez, sería la base para medir luego la calidad del gasto y los vacíos o necesidades futuras que la institución deberá enfrentar para asumir nuevas responsabilidades, o brindar mayores y mejores servicios).

Este aspecto también toma en cuenta la existencia de sistemas informáticos institucionales y las capacidades técnico-operativas en la institución, en la búsqueda por clarificar si los profesionales —vinculados a la gestión educativa— cuentan con los instrumentos tecnológicos y la infraestructura adecuados para llevar adelante sus funciones.

Finalmente, con la *percepción de actores* sobre la gestión en educación se busca indagar por las propuestas, expectativas e ideas de los actores “claves” sobre aspectos de especial importancia, como la estrategia de desarrollo municipal, la situación de las entidades participativas vinculadas al entorno institucional, la estrategia de gestión municipal en educación, la interacción institucional en torno a la gestión educativa, así como las características que debería tener la estructura organizacional y los recursos humanos y financieros que soportarán una eventual gestión del servicio educativo.

Cuadro 3**DISTRIBUCIÓN DE PUESTOS POR TIPO DE CARGO (DIRECTIVO, PROFESIONAL, TÉCNICO)**

Unidad orgánica	Nivel del puesto			Subtotales	%
	Directivo	Profesional	Técnico		
Gerencia Municipal	1	1	3	5	10,42
Gerencia de Planificación y Presupuesto	1	4	5	10	20,83
Gerencia de Participación Social	1	1	5	7	14,58
Sub Gerencia de Juventud y Deporte	1	0	9	10	20,83
Gerencia de Servicio Social	1	2	5	8	16,67
Sub Gerencia de Educación y Cultura	1	0	7	8	16,67
Subtotales	6	8	34	48	100,00
Subtotales en %	12,50	16,67	70,83	100,00	

Elaboración propia.

La gestión municipal frente al recurso humano con el que cuenta y con el que potencialmente podría vincularse a la gestión educativa

Con el fin de graficar el tipo de análisis e información que se obtiene en cada dimensión, se han seleccionado los aspectos que se toman en cuenta en el análisis de la distribución y funciones del personal en una Municipalidad.

¿Qué aspectos se analizan?

En primer lugar, lo que debe quedar claro es que se analizan los aspectos vinculados a los recursos humanos que llevan adelante acciones vinculadas a la gestión educativa. Es decir, el personal que desempeña funciones en las gerencias o subgerencias que tienen que ver o se vinculan directamente con el desarrollo de acciones educativas.

En este sentido, el análisis abarca aquellas áreas con funciones de índole transversal a la institución, como las que asumen la Gerencia Municipal y la Gerencia de Planificación y Presupuesto, y también a las que tienen que ver directamente con la temática educativa. Es importante destacar que en la Municipalidad se puede encontrar funciones educativas distribuidas en la Gerencia de Participación Social, la Sub Gerencia de Juventud y Deporte y la Sub Gerencia de Educación y Cultura. Entre los aspectos por evaluar se cuentan las características específicas de este personal (cantidad, régimen laboral, perfil profesional, entre otros).⁴

¿Qué documentos se revisan y por qué?

Se trabaja con los siguientes documentos: CAP, PAP y MOF, puesto que son los que establecen el marco de desarrollo de los funcionarios municipales, su distribución y funciones específicas, así como el nivel de ingreso que tendrán. Todo ello debe estar respaldado además por entrevistas con tomadores de decisiones y funcionarios claves de la institución en temas educativos.

¿Qué tipo de resultados se pueden obtener y cómo se pueden interpretar?

Se puede obtener información sobre el tipo de puesto por cargo; por ejemplo, con cuántos directivos, profesionales y técnicos *efectivamente dispone* la Municipalidad y qué porcentaje representan. La idea es poder responder a la pregunta: en las instancias vinculadas a la educación, ¿con qué personal se cuenta y qué perfil tienen? Esto será de gran ayuda cuando se defina la estrategia de intervención, porque ahí se tendrá que responder a esta otra pregunta: ¿Cómo potenciar el equipo actual y qué brechas cerrar?

Del ejemplo presentado en el cuadro 3 y que concierne a una municipalidad urbana tipo⁵ se aprecia que, aparte de los seis cargos directivos (cuyo grado de formación es universitario), solo 8 son de nivel profesional (lo que hace poco más de un cargo de nivel profesional por cada una de las unidades orgánicas analizadas); además, se observa un significativo 70,83% de cargos conformados por profesionales de nivel técnico. En el caso de que hubiera la necesidad de conformar un equipo de gestión educativa, si se considera el personal actual se ve que se tendría un gran déficit en cargos profesionales,

4 En cada Municipalidad puede variar la Gerencia o Sub Gerencia que desarrolla acciones educativas.

5 Con una población de 300 000 habitantes.

más aun si se toma en cuenta que sería improbable disponer de los profesionales vinculados a la Gerencia Municipal y a la Gerencia de Planificación y Presupuesto, dado que cumplen funciones transversales a toda la Municipalidad.

A MANERA DE REFLEXIÓN

Si se vuelve a la pregunta planteada al inicio —¿qué implica para una Municipalidad asumir funciones en educación?—, lo primero que habría que precisar es que, si bien todos los esfuerzos se dirigen a impulsar un *cambio en el enfoque actual de la gestión pública* de la educación, es poco lo que se conoce en materia de cómo se encuentran hoy las instituciones que gestionarán los cambios previstos (o la realidad de la educación y de las instituciones educativas en su jurisdicción), y si cuentan con los recursos para lograr este cometido.

Un proceso de mayor involucramiento de las municipalidades en la educación no implica únicamente un cambio en las estructuras —organización de las áreas—, sino también, y sobre todo, tener claro cuál es la visión y hacia dónde se quiere llevar la educación en el ámbito de acción de la municipalidad. Hay que recordar que hasta antes del Piloto de Municipalización de la Educación, los municipios se avocaban por lo general a funciones de mejoramiento de la infraestructura educativa en su jurisdicción y no asumían necesariamente funciones sobre calidad y gestión de la educación.

De este modo, una tarea importante al momento de configurar una gestión educativa en el ámbito municipal es definir previamente un PEL. El potencial del PEL radica en que puede ser el instrumento orientador que permita a la Municipalidad una visión clara de lo que se busca conseguir (cambiar), de manera que en el nivel interno —y en el marco de sus competencias— se perfilen y alineen las acciones de las áreas necesarias para con-

seguirlo y se destinen los suficientes recursos financieros que se requieren para apoyar el proceso. Esto implica también conocer la realidad educativa y de las instancias participativas vinculadas a la educación, así como las de las propias instituciones educativas.

Desde una perspectiva organizacional, es importante conocer la realidad institucional (en el marco de su contexto), en la medida en que un paso relevante para generar el cambio es conocer con lo que se cuenta para poder impulsarlo y optimizarlo. El análisis de la realidad institucional aportará la información base para encontrar la brecha que deberá ser subsanada para configurar, dimensionar e implementar un modelo de gestión educativa.

En temas de personal, esto implicará, entre otros aspectos, conocer cuántos funcionarios laboran en funciones vinculadas a la gestión educativa en la institución, así como su perfil y las funciones que realizan, lo que, a su vez, será contrastado con las necesidades previstas. A partir de ello se podrá definir en qué temas deberá ser capacitado el personal para mejorar sus capacidades; y, por otra parte, si no se contara con ciertos perfiles, habría que pasar a la búsqueda y contratación de quienes los presenten. Cualquier iniciativa de gestión que descanse solo en lo que “debería hacerse”, sin un conocimiento previo de aquello con lo que efectivamente se cuenta, si bien nos coloca en un escenario deseable, nos pone frente a la ausencia de lo posible, al menos en el corto plazo. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GRADE; 2002; *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: GRADE.

REFERENCIAS

Boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

Reúne una selección de artículos, pronunciamientos, informaciones y acciones sobre políticas educativas en Latinoamérica. El Boletín es distribuido por e-mail cuatrimestralmente y en forma gratuita, en un formato de fácil descarga.

Publicación disponible en Internet:
<http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletines.htm>
 Suscripciones:
<http://www.foro-latino.org/flape/contactos/contactos.htm>
siep@siep.org.pe / www.siep.org.pe