

¿Municipalizar o no municipalizar la educación?: Algunas tesis para contribuir al debate

Los gobiernos locales han desarrollado políticas y proyectos educativos para favorecer la calidad educativa en los distritos. Estas acciones no pueden estar al margen de la descentralización. La gestión educativa local debe verse articulada con los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local).

NÉSTOR VALDIVIA

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

A partir del año 2007, el Ministerio de Educación (MED), poniendo en práctica lo anunciado por Alan García en su primer discurso presidencial (2006), ha llevado a cabo el denominado Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPM). Con él se hace responsable a la Municipalidad Distrital de la administración, la provisión y la supervisión del servicio educativo en sus jurisdicciones, y se crea una

instancia denominada Consejo Educativo Municipal (CEM).

Con ese propósito, mediante la RM 0031-2007-ED se les asignan 17 competencias adicionales a las que ya establecía la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), entre ellas la de conducir el proceso de selección de directores, ejecutar la contratación y el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas, implementar programas de capacitación docente, distribuir el material educativo y controlar la asistencia docente.¹ Según la propuesta del MED, el PPM constituiría un momento inicial que debía durar hasta el año 2008 para, luego, dar paso a una etapa de expansión en el 2009 y, más tarde, a una de generalización a partir del 2010.

Durante este tiempo, el PPM ha generado muchas controversias entre los diversos actores de la educación peruana. Así como hay autoridades ediles que elogian la iniciativa y la consideran una oportunidad para mejorar la calidad de la educación, otras la critican y auguran su inevitable fracaso. A la fecha, son por lo menos 12 municipalidades las que ya han “desertado” de ese programa, que ha recibido además una serie de críticas de especialistas, así como serias observaciones de la Defen-

¹ Debe notarse que no es el PPM sino la LOM la que establecía ya desde el año 2003 la función de: “Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas [...]”. Esta formulación amplia y poco precisa parece haber hecho innecesario que la propuesta del PPM establezca e incorpore una función específica sobre el punto.



oría del Pueblo (Callirgos y Linares, 2009), y la oposición de grupos de docentes (sobre todo los vinculados al SUTEP) en diversas partes del país.

Uno de los aspectos críticos tiene que ver con el financiamiento de la educación municipalizada: el PPM en mención no avanzó en lo más mínimo en la implementación y puesta en marcha de un mecanismo para el financiamiento de las actividades educativas de los gobiernos locales involucrados en ese modelo de gestión municipalizada —tema que resulta crucial por el peligro latente de una mayor inequidad entre municipios como consecuencia de una descentralización basada en los recursos de cada municipalidad—. Inicialmente se estableció un Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE), pero hasta la fecha no se precisa cómo funcionaría esa fuente de financiamiento.²

Otro aspecto crítico alude al carácter participativo del proceso. La implementación de una propuesta como la contenida en el PPM supone una reforma de la gestión educativa de largo alcance que requeriría del logro de

consensos mínimos entre los distintos actores educativos —con base en una abierta difusión de ella misma y un amplio debate sobre sus alcances—.

A la fecha, pese a que son 104 municipalidades las que hasta fines del 2009 participaban en el proceso, además de 53 que —según el MED— solicitaban ingresar en él, las versiones oficiales sobre los avances y las perspectivas del PPM³ no logran disipar la sensación de incertidumbre que pesa sobre el proceso. Más aun: en una coyuntura electoral como la que vivimos, las dudas sobre el futuro de la municipalización educativa se acrecientan.

En ese contexto, se hace necesario abrir espacios para el debate y dar una mirada a lo actuado, con el ánimo de evaluar la idoneidad de la propuesta y proponer alternativas para alcanzar un objetivo sobre el cual existe un consenso unánime: el logro de la equidad y la calidad educativa para la mejora de los aprendizajes de los niños.

A continuación se presentan algunas tesis que buscan contribuir al debate sobre el tema.

Tesis 1: La gestión educativa local debe ser vista en el marco de una gestión educativa descentralizada, que implica la participación de los tres niveles de

2 El Ministerio de Educación informa en su página web —a modo de logros— que a octubre del 2009 había invertido en el proceso de municipalización educativa 15 millones de nuevos soles de su presupuesto ordinario, y que las municipalidades participantes invirtieron S/.71 826 559,49 de sus propios recursos. Sin embargo, como señala el citado informe de la Defensoría del Pueblo y lo corrobora un reciente estudio de GRADE (Alcázar y Valdivia, 2009), una debilidad clave del proceso ha sido la falta de recursos para financiar las actividades y los planes de trabajo del CEM.

3 Por su lado, el MED enfatiza los logros en la implementación del PPM pero, al mismo tiempo, proporciona poca información sobre su avance, y muestra además poca apertura y disposición para asimilar las críticas que se hacen al modelo.

Gobierno (Central, Regional y Local) ejerciendo distintas y complementarias responsabilidades educativas.

La propuesta del PPM debería estar inserta en el diseño de la descentralización política y, en particular, en el referido al ámbito de la educación. Sin embargo, no lo está. Como han señalado diversos analistas y especialistas, la propuesta aparece “descolgada” de los avances en la definición del marco institucional establecido por la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación.

En ese sentido, el PPM ha contribuido a hacer más confuso aun el marco normativo existente, al establecer elementos contradictorios o propiciar la duplicidad de funciones de instancias como las municipalidades y las UGEL. Además, como se ha señalado con acierto, el PPM entra en colisión con el marco normativo de la descentralización educativa que se venía llevando a cabo y que tiene como eje el nivel regional (Iguíñiz, 2008: 32).

Cualquier propuesta de descentralización educativa debería orientarse por un esquema en el que los distintos niveles de gobierno participan bajo un principio de subsidiariedad y cumplen determinadas funciones compartidas, como señalan las normas de la descentralización iniciada en el año 2002. Sin embargo, la visión implícita del PPM acaba traducéndose en una “distritalización” de la gestión educativa —casi aislada de los otros niveles—, que no toma del todo en cuenta el rol del Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación en el proceso.⁴

En medio de esta maraña y entrapamiento normativo, hay dos caminos que podrían servir para avizorar salidas. Uno es de mediano plazo y tiene que ver con la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación —aún en discusión—, norma que podría ordenar y resolver los problemas de ambigüedad y superposición de funciones de los distintos niveles a partir de la definición de las competencias que corresponden al MED. El otro consiste en recoger las experiencias que

sobre el terreno y en la práctica están proponiendo flexibilizar la propuesta inicial del PPM, planteando alternativas de articulación entre los distintos niveles de gestión educativa a partir de la realidad de cada localidad y región. Un ejemplo de ello es el caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, que ha preferido esperar y consolidar su avance antes de asumir la transferencia de todas las competencias educativas previstas por el PPM. En ese caso, mediante la RSD 047-2009-PCM-SD se ha creado una comisión intergubernamental —conformada por representantes del MED, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Gobierno Regional del Callao y de la Municipalidad Distrital de Ventanilla— bajo el encargo de conducir el proceso orientado al diseño de un “modelo de gestión descentralizada de la educación” para ese distrito.

Tesis 2: Un diseño de gestión educativa descentralizada debería aprovechar la ventaja que supone el hecho de que las municipalidades están “más cerca” de la comunidad y de las escuelas, y que suelen tener mejor conocimiento —que el Gobierno Regional y sobre todo Nacional— de las necesidades concretas de la educación en las localidades.

Uno de los argumentos esgrimidos por quienes apuestan por la municipalización educativa es que los gobiernos locales “conocen mejor” los problemas de la educación en sus respectivas jurisdicciones. Aunque no creemos que esa característica —de por sí— sea un argumento para delegar funciones claves de la gestión educativa al nivel municipal, sí le otorga a éste una posición privilegiada para cumplir con ciertos roles de apoyo en la implementación de las políticas educativas.

Debe tomarse en cuenta que, por lo general, las autoridades y los funcionarios municipales tienen un contacto directo con las comunidades educativas y están más familiarizados con las necesidades de los alumnos, los docentes y las instituciones educativas. Un estudio de GRADE corroboró que las autoridades y funcionarios de las municipalidades distritales parecen tener un mejor conocimiento de la realidad educativa de sus jurisdicciones, en comparación con sus pares de las municipalidades provinciales (Valdivia y Arregui, 2009). Asimismo, un estudio de casos realizado previamente documentó en detalle cómo en municipios rurales ubicados en zonas altoandinas —como el de Ccarhuayo, en la provincia de Quispicanchi, en el Cuzco— las autoridades ediles atienden personalmente los problemas asociados a la provisión de un servicio bajo condiciones de precariedad y pobreza, conocen la dinámica y las causas del ausen-

4 Deben señalarse, sin embargo, algunas iniciativas del equipo impulsor dentro del MED del PPM, que buscan promover espacios de diálogo que podrían servir para lograr una mejor articulación entre el nivel regional y el local. Así parece indicarlo la realización de eventos en abril del presente año en dos regiones —Piura y Apurímac—, organizados por los respectivos gobiernos regionales con el apoyo de la Oficina de Coordinación Regional del MED, que contó con la presencia de representantes de instituciones educativas, autoridades municipales y funcionarios del Gobierno Regional, DRE y UGEL.

tismo docente, además de ser los únicos representantes del Estado que responden a las carencias de infraestructura y equipamiento de las escuelas (Valdivia, Arregui y Acosta, 2008).

Esta posición de “cercanía” de los gobiernos locales —sobre todo en el nivel distrital— debería ser aprovechada usando su capacidad de llegada para complementar esfuerzos relacionados, por ejemplo, con funciones tales como la distribución de materiales educativos, el control de la asistencia docente o la complementación nutricional de los niños (a través, por ejemplo, de la provisión de alimentación escolar). Esto último porque, además, el ámbito local es el espacio privilegiado para la articulación y la confluencia transversal de programas e intervenciones sectoriales.

Tesis 3: Se puede canalizar y potenciar la enorme experiencia de las municipalidades para realizar una serie de actividades y acciones de apoyo a la educación, con el fin de mejorar la gestión de ésta en el nivel local.

Como uno de los estudios antes citados lo confirma, las iniciativas que las municipalidades llevan adelante en relación con la educación son vastas y variadas (Valdivia y Arregui, 2009). En la región Piura, por ejemplo, más del 90% de las municipalidades realiza estas actividades: organización o auspicio de campeonatos deportivos; construcción, reparación y refacción de infraestructura escolar; celebraciones y fiestas cívicas; incentivos o premios relacionados con la práctica del deporte; y construcción de infraestructura deportiva. Y una gran mayoría —entre el 64% y el 84%— de las municipalidades realiza las siguientes actividades: campañas de alfabetización, festivales y ferias culturales, apoyo logístico para la UGEL o las redes educativas locales, equipamiento de instituciones educativas, contratación de docentes de colegios y animadoras de PRONOEI, concursos artísticos, vacaciones útiles, difusión del folclor, campañas sobre derechos civiles, apoyo a la capacitación de docentes y directores de colegios, promoción de la capacitación laboral y productiva, entrega de materiales educativos para instituciones o comunidad en general, gestiones y coordinaciones de apoyo a las escuelas, y servicio de biblioteca municipal.

Como se ve, muchas de esas actividades están en concordancia y corresponden plenamente con lo que el Proyecto Educativo Nacional establece en su objetivo estratégico 6. En efecto, según éste, los gobiernos locales deben asumir un “rol educador y formador de ciudadanía” a través de la democracia y el fomento de los deberes cívicos, reforzando la identidad local y propiciando la integración social. Es lo que se observó, por ejemplo, en el distrito de San Martín de Porres en el mencionado estudio de casos de GRADE, que registró numerosas iniciativas de la Municipalidad en relación, por ejemplo, con las campañas de revalorización de los monumentos arqueológicos para el reforzamiento de la identidad local, o los problemas del desempleo y la violencia juvenil (Valdivia, Arregui y Acosta, 2008).

Las autoridades y funcionarios de las municipalidades distritales parecen tener un mejor conocimiento de la realidad educativa de sus jurisdicciones, en comparación con sus pares de las municipalidades provinciales.

Sin embargo, en muchos casos las iniciativas de las municipalidades van más allá y tienen directa injerencia en la vida escolar y el funcionamiento de las escuelas. Recientes estudios han puesto en evidencia, por ejemplo, el rol que cumplen muchas municipalidades en la contratación de docentes, la facilitación de condiciones para su capacitación, el apoyo logístico a las redes educativas y, eventualmente, la vigilancia de la asistencia docente —además del rol preponderante en la provisión de infraestructura escolar—. Todos esos aspectos tienen que ver, de un modo u otro, con las condiciones para el logro de una calidad edu-

cativa. Así lo demuestran experiencias como las de Los Olivos y Ventanilla en Lima, Jesús Nazareno en Ayacucho, Ccarhuayo en el Cuzco, y San Juan Bautista y Fernando Lores en Loreto. En un plano más complejo, hay localidades donde la Municipalidad —en coordinación con otras instancias como la UGEL— ha creado los espacios necesarios para la implementación de mecanismos de apoyo al trabajo docente sobre la base de redes locales. También hay municipalidades —como la de Ventanilla, en Lima— que han avanzado en la definición de orientaciones locales para la diversificación del currículo escolar, en coordinación con la UGEL y el apoyo de un instituto pedagógico privado del distrito. O gobiernos locales, como el de Santo Domingo, en Piura, que cuentan con una amplia experiencia de participación ciudadana en la gestión educativa. En ese distrito —y mucho antes a su

incorporación en el PPM—, la Municipalidad ha apoyado el proceso participativo de construcción de un Proyecto Educativo Distrital y el desarrollo con los docentes de un Currículo Diversificado Local a partir de diagnósticos zonales territoriales. Un reciente estudio que sistematiza esa experiencia de gestión educativa local concluye: “En Santo Domingo también ha habido una incidencia en los insumos del proceso de enseñanza-aprendizaje a través del equipamiento para ludotecas, materiales educativos, infraestructura, así como contrato docente” (Caycho y Castellanos, 2009: 65).

Frente a este tipo de experiencias, la pregunta cae por su propio peso: ¿Se puede pedir a municipalidades como Ventanilla o Santo Domingo que se ocupen estrictamente solo de asuntos del ámbito no escolarizado a través de la educación ciudadana? Parece que no. En esos casos, la labor del Gobierno Local ha permitido crear un espacio propicio para la coordinación de esfuerzos y recursos en torno a acciones de planificación, monitoreo y gestión en las instituciones educativas del distrito, con activa participación de los actores locales, entre ellos los docentes.

Tesis 4: Se debe evaluar cuáles son las posibilidades reales de los gobiernos locales para la gestión educativa local y el desarrollo de capacidades para mejorarla.

Debe tenerse en cuenta que, en general, los gobiernos locales tienen dificultades para realizar una gestión que implique un adecuado uso de los recursos y una eficiente administración de éstos. Tal constatación apoyaría a quienes argumentan que resulta insensato dejar en manos de las municipalidades la gestión de la educación, dada su precariedad presupuestal e institucional. Sin embargo, también resulta necesario señalar dos cosas: primero, recordar que la gestión centralizada de la educación —administrada desde Lima por el MED, las DRE y las UGEL— no parece haber sido la solución y más bien ha adolecido de serios problemas; y, segundo, que las limitaciones y las deficiencias de gestión involucran a la administración estatal en su conjunto.

Si se mide la capacidad de gestión a través del nivel de ejecución del presupuesto, los gobiernos locales no parecen ser menos eficientes que los gobiernos regionales: mientras que en el 2009 estos últimos ejecutaron el 57,8% de los recursos destinados a inversión, los primeros lo hicieron en un 60,8%.⁵ Incluso, la tendencia a un

mejor desempeño, si bien es común entre ambos niveles de gobierno, resulta ser mayor entre los gobiernos locales, que incrementaron su capacidad de ejecución de la inversión en 289% entre los años 2004 y 2008.⁶ Lo cual ciertamente no soluciona aún un problema común a los gobiernos regionales y locales: la debilidad de los sistemas administrativos del Estado y la capacidad de los equipos técnicos.

Se dice también que las municipalidades no tienen recursos para gestionar la educación. Este problema ya ha sido mencionado y tiene que ver con la indefinición de un mecanismo de financiamiento —a través de la transferencia a partir de proyectos de inversión educativa— a los gobiernos locales. Un estudio de GRADE realizado el año 2009 constataba que en las municipalidades del PPM las actividades programadas por el Consejo Educativo Municipal (CEM) aún no estaban siendo financiadas, y que en realidad nada había cambiado internamente en lo que concernía al presupuesto (Alcázar y Valdivia, 2009).

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la precariedad presupuestal no es una realidad generalizable a todas las municipalidades. Es sabido que desde el 2004 se registra una tendencia promedio creciente de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, explicada por la asignación de recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras y el FONCOMÚN —aunque, al ser ingresos transitorios, generan una fuente de financiamiento volátil e inestable—. ⁷

Por último, cuando se habla de “capacidades de gestión”, un aspecto clave que se debe evaluar es el relacionado con el capital humano con el que cuentan las municipalidades. En el estudio de casos de GRADE se constató que la dotación de personal profesional es bastante desigual, y que hay incluso municipalidades rurales que apenas cuentan con un ingeniero (para la supervisión de obras) y un técnico contable que apoya la labor externa de una contadora residente en la ciudad capital de la región (Valdivia, Arregui y Acosta, 2008).

de inversiones del sector público, año fiscal 2009”. Reporte parlamentario. Lima, 2010.

6 Fuente: “Proceso de descentralización 2009. Balance y agenda crítica”, Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima, marzo del 2010, p. 48.

7 Sin embargo, debido a la crisis internacional, los recursos destinados entre el 2009 y el 2010 a los gobiernos locales han bajado —a nivel de PIA— de 12 438 millones de soles a 9 897 millones de soles, en gran medida por la reducción drástica del canon minero (60%) y el FONCOMÚN (alrededor del 20 %) (Fuente: PRODES, 2010: 49).

5 Fuente: Congreso de la República. “Ranking de avance de la ejecución



Tesis 5: Las municipalidades tienen mayores capacidades desarrolladas para gestionar algunos aspectos de la educación, antes que otros.

Debe considerarse que el “desarrollo de capacidades” supone no solo contar con cierta experiencia en la realización de actividades como las antes reseñadas. Si bien es cierto que esta experiencia puede proporcionar una base —dado que supone una mínima estructura organizacional, el uso racional de recursos y cierto grado de especialización del personal encargado de las tareas—, no parece ser suficiente para establecer un marco de gestión relacionado con un campo específico como la educación. Cuando se habla de “capacidades de gestión” de cara a la realidad educativa, se debe pensar en que una municipalidad debe contar —por lo menos— con cuatro capacidades: la de planificar la educación, la de administrar los recursos e insumos que supone el proceso educativo, la de supervisar y apoyar la labor docente en los aspectos pedagógicos y curriculares, y, finalmente, la de proveer las condiciones materiales y logísticas para la provisión del servicio.

De acuerdo con lo ya señalado, entre todas esas “capacidades” pareciera que las municipalidades están en condiciones de desarrollar sobre todo esta última, en gran parte porque incluye actividades que han realizado hasta ahora con mayor frecuencia y en mayor medida. La amplia experiencia —desplegada quizá más por necesidad

que por vocación— con que cuentan las municipalidades en la infraestructura escolar (que incluye construcción y refacción de locales), permite afirmar que probablemente ésta debería ser una de las funciones que deberían ser asignadas a los gobiernos locales —al menos su gestión, mas no necesariamente la responsabilidad exclusiva de su financiamiento—. También abona a favor de esta apuesta la experiencia que aquéllas tienen apoyando con movilidad, recursos y logística a los docentes y las redes educativas locales.

La capacidad de administrar los recursos e insumos que supone el proceso educativo incluye aspectos distintos y de diversa complejidad, como la selección y contratación de docentes, el pago de planillas y la distribución de materiales educativos. Es probable que el resultado de la administración de estos recursos presente situaciones muy disímiles, de acuerdo con la capacidad instalada del Gobierno Municipal, su solvencia administrativa, la calidad profesional de su personal y la eficiencia en la provisión de servicios en general.

Sin embargo, de todas las capacidades señaladas, las que requieren mayor “especialización” son las referidas a la planificación educativa, el manejo curricular y el monitoreo y supervisión pedagógica. Las municipalidades no cuentan con docentes o pedagogos encargados de tareas de ese tipo. Lo que un reciente estudio auspiciado por Foro Educativo encontró en una municipalidad

que participa en el PPM —la de Paita— es que ésta puede eventualmente hacer uso de recursos humanos de la Municipalidad (Valdivia, 2010); pero queda la interrogante si aquéllos son suficientes para la tarea futura que implicará una gestión de todas las instituciones educativas de la localidad. El caso mencionado, además, constituye en cierto sentido una excepción, dado que tiene como Secretario Técnico del CEM a un ex jefe de la Dirección Regional de Educación de Piura, con una amplia experiencia tanto en gestión municipal como en gestión educativa —recurso que será raro encontrar en otras municipalidades incluso de esa misma región—.

Un tema que aún no ha sido resuelto por el PPM es el rol que jugarán las UGEL en un esquema de educación municipalizada. Sin embargo, frente a los desafíos que implica asumir por ejemplo la competencia de “Conducir la diversificación curricular incorporando contenidos de su realidad” (RM 0031-2007-ED), las municipalidades deberán encontrar los recursos necesarios en las UGEL de su provincia. Es la UGEL —incluso con todos los problemas que presenta esa instancia de gestión educativa intermedia— la que cuenta con especialistas, metodologías y experiencia que debería ser tomada en cuenta al momento de pensar de dónde puede sacarlos la Municipalidad Distrital.

Queda por definir todo lo que implicaría el ‘armar’ equipos en la misma Municipalidad, teniendo en cuenta las restricciones de contratación, las limitaciones del CAP y los problemas de organización funcional. Respecto de esto último, debe tenerse en cuenta lo que concluye un reciente estudio que reconoce que en las últimas décadas el marco normativo no asignó mayores funciones educativas a los gobiernos locales: “En general, la organización de las municipalidades —tanto distritales como provinciales— no está diseñada para atender los problemas y las necesidades educativas de la localidad” (Valdivia y Arregui, 2009: 7).

Tesis 6: Las capacidades de gestión de las municipalidades son disímiles porque la realidad de los gobiernos locales es sumamente heterogénea.

Esta tesis tiene consecuencias importantes sobre la propuesta de municipalizar la educación, dado que pondría en cuestión la idea de un solo “modelo” aplicable y generalizable a todas las municipalidades del país. No todas las municipalidades lo pueden hacer todo, ni del mismo modo. Es acá donde se hace necesario pensar la gestión educativa bajo un esquema que tenga en cuenta todos los niveles de gobierno.

La investigación de GRADE partió del supuesto de que existen distintas realidades educativas, y que las municipalidades cuentan con diferentes recursos y distintas capacidades de gestión (Valdivia y Arregui, 2009). Sobre esta base, se construyó una tipología para todas las municipalidades de la región Piura, para lo cual se tomó en cuenta la realidad educativa de las localidades, indicadores de gestión de las municipalidades (como sus instrumentos de gestión, su organización), la experiencia con que cuentan realizando actividades relacionadas con la educación, el nivel de educación y grado de especialización del personal que trabaja en ellas, y el tamaño de su presupuesto.

El estudio identificó hasta tres tipos de municipalidades. El tipo 1 corresponde a municipalidades de jurisdicciones menos pobres, y que cuentan con el más bajo porcentaje de escuelas primarias multigrado (38,7%), además de ciertas ventajas como el tener más recursos informáticos y un mayor capital humano, que incluye personal más preparado en temas educativos.

El tipo 3 abarca municipalidades similares a las del tipo 1 en materia de recursos. Pero corresponde a municipios que tienen un sistema educativo más pequeño, y probablemente más homogéneo. A pesar de que estas municipalidades cuentan con mayores recursos, presentan bajos indicadores de capacidades de gestión: menor número de instrumentos de gestión municipales, menos acciones de apoyo a las PYME, la artesanía y el turismo, y menor nivel de ejecución presupuestal.

Por contraste, el tipo 2 abarca municipios donde prácticamente la totalidad de la matrícula es pública y el porcentaje de las escuelas primarias multigrado es ampliamente mayoritario (88%). Sin embargo, pese a su pobreza y sus escasos recursos, las municipalidades de este tipo presentan los mejores indicadores en niveles de ejecución del presupuesto. Además, son municipalidades que hacen más actividades relacionadas con la educación y dedican más recursos a ella: las obras en el Presupuesto Participativo del 2008 ascendieron a S/.504 839 —más del doble que en el tipo 3, pese a los mayores recursos con que cuentan las municipalidades de este último tipo—.

Esta enorme heterogeneidad obliga a pensar que, en las regiones, cierto tipo de municipalidades podrían estar en condiciones de asumir —en un menor plazo— ciertas competencias, mientras que otras municipalidades no lo podrían hacer. Ello lleva a identificar un escenario en el que conviven distintos modelos de gestión educati-

va con base en combinaciones de complementariedad de esfuerzos del Gobierno Regional con sus gobiernos locales. Al mismo tiempo, supone la existencia de acompañamientos y apoyos diferenciados a los gobiernos locales en el proceso de transferencia de las funciones educativas.

Tesis 7: Lo mejor que podría hacer el actual Gobierno es no expandir el Programa de Municipalización Educativa, sino realizar una evaluación y un balance profundo y exhaustivo de lo avanzado para sacar lecciones y proporcionar a las próximas autoridades electas (del nivel tanto central como regional) elementos suficientes para la decisión de un rediseño o modificación de la propuesta.

Como distintos especialistas han señalado (Muñoz, 2009; INIDEN, 2009; Vargas, 2007; Muñoz *et al.*, 2007; Cuenca, 2008), una de las principales debilidades del PPM reside en la ausencia de un verdadero diseño de un programa piloto que hubiera permitido experimentar y poner a prueba el desempeño de distintas municipalidades, estableciendo diferentes modelos de gestión para, así, validar aquéllos que sí funcionan —especificando las condiciones bajo las cuales eso es posible—. Eso no se hizo. Sin embargo, en la actualidad es posible someter a evaluación los avances alcanzados en un sentido distinto del de las evaluaciones realizadas por el MED, que, como han señalado algunos críticos, se limitan a aspectos formales y administrativos, y acaban siendo una lista de chequeo de actividades.

¿Qué es lo que se debería evaluar? Si bien el tiempo transcurrido no es mucho, las actividades realizadas por las municipalidades que han participado en el PPM marcan ciertos avances en materia de planificación y organización que podrían constituir indicios del desarrollo de ciertas capacidades necesarias para asumir las funciones transferidas. En ese sentido, se debería identificar algunos aspectos asociados a esa capacidad de gestión.

En primer lugar, podría reconocerse la capacidad de planificación a partir de los avances de Planes Educativos Locales, valorando el proceso de construcción participativa, y también la calidad de los planes elaborados por el

CEM. También debería analizarse la constitución misma del CEM, analizando su dinámica más allá de la parte formal, e identificando el aprovechamiento del personal de planta a partir de su reconversión o la incorporación de personal de otras instancias.

Deberían tomarse en cuenta los avances implementados por el CEM en aspectos que inciden más directamente en la calidad de la educación. Ello no tendría por qué hacer perder de vista el análisis de las iniciativas de adecuación orgánica de la estructura municipal, así como el comportamiento presupuestal para valorar los “esfuerzos” de cada municipalidad para asignar recursos al trabajo del CEM y, eventualmente, prever el financiamiento de su plan de trabajo. En el caso de

las municipalidades a las que se les transfirió esa función, debería evaluarse la eficiencia demostrada en el manejo de la planilla del personal de las instituciones educativas y los pagos correspondientes —en los aspectos más puramente administrativos y contables, que servirían de indicadores de una gestión eficiente—. Pero, además, resultaría interesante identificar qué avances ha habido en el campo de la capacitación docente, la supervisión pedagógica y los aspectos curriculares en el nivel local.

Una evaluación basada en la definición de indicadores específicos permitiría no solo medir los diferentes niveles de avance de las municipalidades participantes en el PPM, sino también identificar aspectos en los que ha sido posible avanzar más y aquéllos otros donde ha habido mayores problemas. Un análisis cualitativo complementario podría, en ese caso, establecer los motivos y señalar las necesidades y las debilidades de una gestión educativa municipalizada. Este ejercicio, apoyado en un instrumento como la tipología antes descrita, podría dar como resultado un mapeo diferenciado de casos que evalúe las posibilidades reales de los gobiernos locales de ejercer (plena o parcialmente) funciones educativas en sus jurisdicciones. Lo más probable es que ello suponga manejar no uno sino varios modelos de gestión bajo un esquema flexible que tome en cuenta la realidad específica de cada región y que diferencie las responsabilidades que puede asumir cada tipo de Municipalidad, en forma articulada con sus respectivos gobiernos regionales. **T**

No todas las municipalidades lo pueden hacer todo, ni del mismo modo. Es acá donde se hace necesario pensar la gestión educativa bajo un esquema que tenga en cuenta todos los niveles de gobierno.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁZAR, Lorena y Néstor VALDIVIA; 2009; "Descentralización funcional y presupuestaria de la educación pública en el Perú: diagnóstico y propuestas". Informe realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Lima (mimeo).

CALLIRGOS MORALES, M. L. y K. LINARES CALDERÓN; 2009; "Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación". En: Defensoría del Pueblo; *Informe Defensorial*. Lima: Defensoría del Pueblo.

CAYCHO, Maritza y Themis CASTELLANOS; 2009; "Sistematización del proceso de municipalización educativa: el caso de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura. Informe final". Lima: ACDI/Alternativa.

CUENCA, Ricardo; 2008; *Situación de cinco municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Educación Inicial y Primaria*. Informe final de consultoría para la Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Descentralización. Lima.

CUENCA, Ricardo (coordinador); *La educación en los tiempos del APRA: balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.

IGUIÑIZ, Manuel; 2009; *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea-Asociación de Publicaciones Educativas.

INIDEN; 2009; *Informe de Educación*, año XVIII, número 6, junio.

MUÑOZ, Fanni; 2009; "El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha". En: MUÑOZ, Fanni, Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE; 2007; *Descentralización de la educación y municipalidades: una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

VALDIVIA, Néstor y Patricia ARREGUI; 2009; "Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa". Informe final de investigación. Proyecto realizado con apoyo del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)/GRADE. Lima, noviembre (mimeo).

VALDIVIA, Néstor, Patricia ARREGUI y Laura ACOSTA; 2008; "Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación: el caso de cinco municipalidades en el Perú". Proyecto realizado con apoyo del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)/GRADE. Lima, abril (mimeo).

VALDIVIA, Néstor; 2010; "La descentralización educativa en Piura y la experiencia de la municipalización de la educación en Paita". Informe de consultoría realizada para Foro Educativo. Lima, enero (mimeo).

VARGAS, Julio; 2007; "Investigación sobre la municipalización de la educación". Lima: IEP (mimeo).