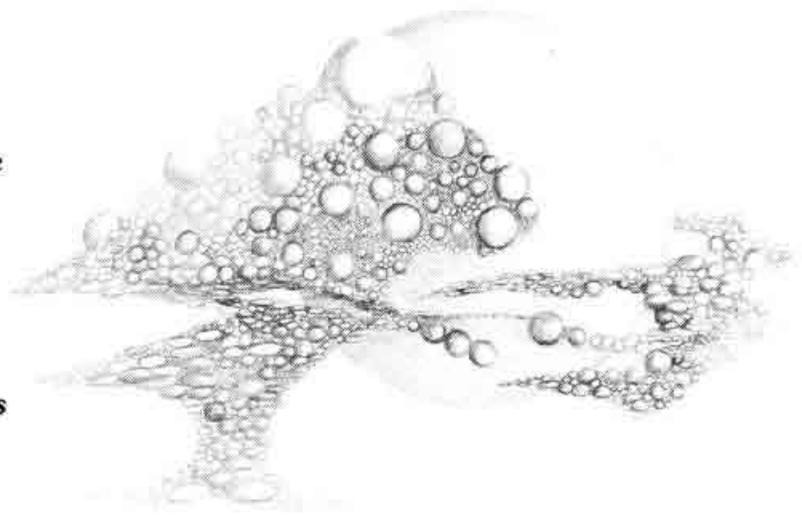


Las municipalidades y su relación con la educación

Mario Álvarez Quispe

Abogado, ex teniente alcalde de la Municipalidad de Carabayllo.

Las relaciones entre municipalidad y educación son un tema sustantivo y sin embargo poco estudiado en nuestro país. El presente artículo intenta comprender las relaciones que en las dos últimas décadas se han establecido entre municipalidades urbanas y educación en el Perú y enfatiza la importancia de las racionalidades presentes en autoridades y funcionarios municipales, como uno de los factores definitorios de esa relación. Estas reflexiones son parte de una investigación que actualmente está llevando a cabo TAREA en torno a las condiciones locales que favorecerían y/u obstaculizarían una gestión educativa descentralizada.



El siguiente artículo trata sobre la relación que tienen las municipalidades con el tema educativo, y más precisamente con la denominada educación escolarizada o formal.

En cuanto a las municipalidades no es posible hablar de un caso nacional, por la diversidad de realidades locales y la heterogeneidad de experiencias de gestión municipal, por lo que se mencionan aspectos generales que, de alguna manera, cubren la mayoría de los casos.

La nota metodológica con la que se inicia este trabajo busca dar una cierta imagen de lo que son hoy las municipalidades. A continuación se describe el rol que la normatividad legal asigna a las municipalidades en materia educativa. Luego, se examinan las experiencias de gestión municipal en lo educativo para, en una siguiente parte, analizar las causas que contribuyen al tipo de gestión municipal realizada en la educación. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones que puedan servir para mejorar la gestión municipal en este campo.

Nota metodológica sobre las municipalidades

Los gobiernos locales son la expresión más duradera —con avances y retrocesos— de descentralización del poder estatal. La Constitución de 1979 y la Ley N° 23853 Orgánica de Municipalidades, iniciaron un proceso de reforma municipal que dio —o devolvió en gran parte— un conjunto de atribuciones a las municipalidades sobre la gestión de la ciudad.

Sin embargo, esta descentralización es un proceso aún inconcluso y con muchos retrocesos: funciones recortadas e interferidas por otros órganos del gobierno central; se han descentralizado algunos servicios locales, sobre todo los urbanos; la actual Constitución deja a la ley fijar

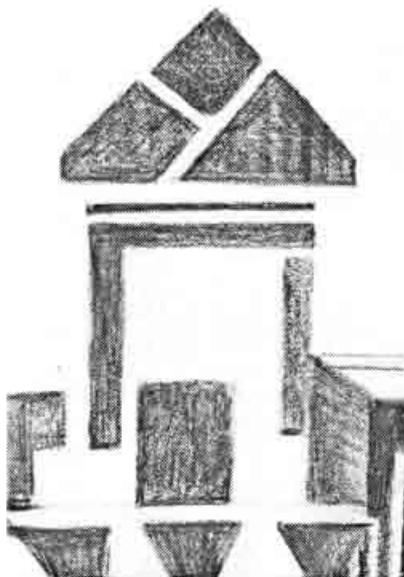
atribuciones que constitucionalmente ya tenían las municipalidades. En suma, no se les reconoce a los gobiernos locales toda su capacidad como verdaderos gobiernos de la ciudad, «cómo ámbitos autónomos desarrollados para canalizar y atender demandas, expresar representaciones y buscar acuerdos entre los diversos sectores y actores» (Adrianzén 1993: 71).

La Ley de Municipalidades otorga un gran número de funciones a éstas, que no están en correspondencia con los recursos que recaudan localmente ni con los tributos nacionales que se le asignan y que son transferidos por el gobierno central.

La participación fiscal de los gobiernos locales en relación al gasto público es bajísima. Entre 1968 y 1988 los gobiernos locales participaron en sólo 4% del gasto público, frente a un 96% que gastó el gobierno central. Si se compara la relación entre los gastos de los gobiernos locales y nacionales en otros países, vamos a encontrar que el Perú es uno de los países más centralistas en el manejo del gasto público (Alvarado 1994).

Esta situación genera un desbalance que explica —en gran parte— esa distancia entre las funciones asignadas a las municipalidades y el escaso cumplimiento de las mismas.

En nuestro país existen 189 municipalidades provinciales y 1799 municipalidades distritales (al 31-12-94). Hay municipalidades que representan a mil habitantes; otras, a más de cien mil. Las hay urbanas pero también de zona rural andina y de selva. Muy pocas tienen grandes recursos económicos; la mayoría maneja escasos recursos que apenas les alcanzan para pagar planillas. Algunas cumplen con gran parte de las funciones asignadas por la ley; otras, cumplen parcialmente dos funciones básicas: limpieza pública y registros civiles. Unas no tienen más personal



Victor Salinas

que el alcalde y sus regidores; otras, sobrepasan los mil trabajadores; pero a nivel nacional, el 50% de las municipalidades provinciales tenía menos de veinte personas ocupadas y un 20% de las municipalidades distritales tenía menos de diez personas trabajando (INFOM 1983). Si se evaluara a las municipalidades por sus recursos humanos, se concluiría que «son instituciones muy precarias con el personal que tienen para abordar las tareas de desarrollo que de acuerdo a la Constitución y a la Ley de Municipalidades le corresponden» (De Althaus 1986:26).

Esta heterogeneidad y la situación de las municipalidades tienen que ser consideradas cuando se habla de ellas y sobre todo cuando se elaboran normas que se pretenden aplicar uniformemente, como si todas las municipalidades fueran iguales.

Las competencias municipales en relación a la educación

En materia de educación la reforma municipal no incorporó la educación como una competencia a descentralizar en los gobiernos locales, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas como Brasil y Chile (Hevia 1991:48), la reforma municipal de 1986 en Colombia (Velásquez 1994:26), o en el Ecuador con la Ley de Distrito Metropolitano de 1993 (Gangotena 1994:37).

La Ley N° 23853 Orgánica de Municipalidades, concordante con la Ley N° 23384 General de Educación, establece tres campos de intervención municipal en la educación: la **cooperación**, la **vigilancia** y la **promoción cultural**.

Cooperación

Se expresa en el sostenimiento de escuelas (mejora de la infraestructura, dotación de equipos y materiales);

la administración de escuelas municipales (la Ley General de Educación reconoce la facultad municipal de establecer sus propios centros educativos, los mismos que se consideraran estatales).

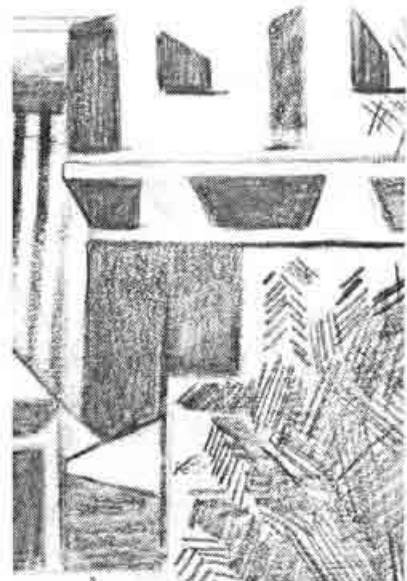
Otra línea de cooperación es la colaboración con el desarrollo educativo, que entre otros aspectos significa: **a.** La complementación de la formación de los agentes educativos en materias relacionadas con la realidad de la comunidad, sus necesidades, y su participación en el desarrollo local; **b.** Programas de formación de líderes juveniles escolares; **c.** Programas de educación en valores ciudadanos, educación ambiental y salud; **d.** Investigación, para incorporar nuevos contenidos que tomen en cuenta las necesidades educativas de la comunidad; **e.** Programas de servicios complementarios en alimentación y salud; **f.** Alfabetización; **g.** Bibliotecas municipales; **h.** Articulación de la escuela y la comunidad, a través de planes integrales y la gestión del desarrollo, teniendo en cuenta la educación como un componente importante del proceso de desarrollo local.

Vigilancia

La Ley de Municipalidades, así como la Ley General de Educación, tienden a restringir la labor de vigilancia municipal a los aspectos de infraestructura, equipamiento y funcionamiento.

Promoción cultural

Las municipalidades están facultadas para realizar y promover actividades y espectáculos culturales; fomentar la formación de grupos culturales; el desarrollo de infraestructura cultural y sostenimiento de bibliotecas, casas de la cultura, museos y conservatorios.



Victor Salinas

Las experiencias de gestión municipal en educación

Si se compara lo que deben hacer las municipalidades en materia educativa con lo que realmente hacen, se encontrarán marcadas ausencias, sobre todo en el campo de colaboración con el desarrollo educativo.

En general, las gestiones municipales privilegian su intervención en la escuela desde el lado más tangible, las obras físicas: construcción de aulas, pavimentación de patios, cercado de colegios, baños o equipamiento de laboratorios. La educación es asumida más como promoción cultural, por lo que puntos de encuentro entre la municipalidad y la escuela son actividades del calendario escolar, especialmente los desfiles, concursos escolares y programas de vacaciones útiles, bibliotecas municipales, actividades artísticas o libros editados por las municipalidades. A nivel de educación inicial, hay experiencias de creación y mantenimiento de CEI bajo administración municipal. Un rubro más lejano del quehacer educativo, pero relacionado a éste, son las ferias escolares orientadas a abaratar los uniformes y útiles escolares.

Se pueden distinguir varios momentos representativos en la relación municipalidad-escuela:

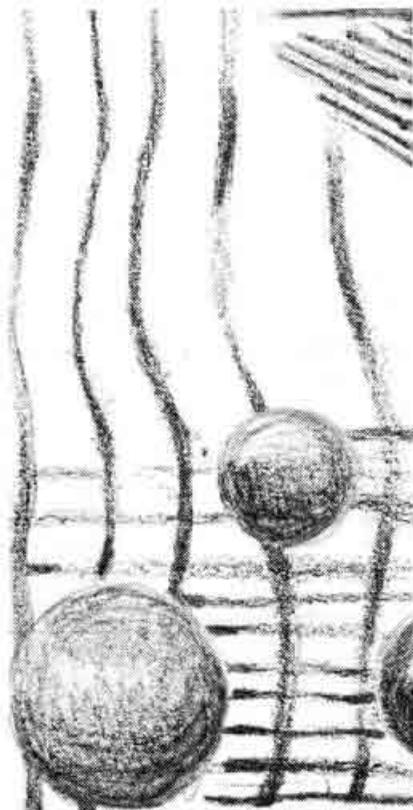
En un primer momento (1981-1983), además de la obra física, las municipalidades de sectores populares se relacionaron con la educación desde dos espacios: la solidaridad con las reivindicaciones del SUTEP; así como el desarrollo de actividades de educación popular y promoción cultural como una alternativa —marcadamente contrapuesta— frente a la educación formal. Este espacio abarcó actividades de formación dirigencial, difusión de ideas democráticas, eventos artísticos y folclóricos, y la misma lucha por servicios como terreno en el que la población se educa.

En un segundo momento (1984-1986), especialmente la gestión municipal de Lima aportó una visión distinta respecto al rol de las municipalidades en la planificación y gestión de la ciudad incorporando la participación ciudadana como condición de eficacia de la gestión. Lo importante, en este campo, fue la dación de la Ordenanza sobre Organizaciones de Pobladores, la creación de las Juntas Interdistritales de Planeamiento; una labor de promoción cultural a través de campañas de difusión de la lectura, apoyo a bibliotecas municipales y la edición de libros municipales (Munilibros).

En un tercer momento (1987-1989), aparece la propuesta de municipalización de la educación anunciada por el presidente Alan García en su discurso del 28 julio de 1987, la misma que recibió el rechazo de varias municipalidades y un desinterés de la mayoría de éstas. Era un proyecto al que se le relacionaba con la idea de eludir el gobierno central su responsabilidad en el mantenimiento de las escuelas (Medina 1989: 85), así como también generó el temor de que pudiera ser usado para debilitar la organización sindical, sobre todo teniendo en cuenta el caso chileno (Iguñiz 1988:62). Esta iniciativa presidencial no prosperó.

Al finalizar este período aparecen propuestas de elaboración de planes de desarrollo integral, en las que el tema educativo es abordado dentro de un contexto de desarrollo local (Plan Integral de Desarrollo de Villa María del Triunfo, el PIDI en Ilo, entre otros). No es sólo apoyar en infraestructura: es también articular la escuela con la comunidad, mejorar la calidad de la educación. Pero, hay que precisar que este avance se dio en el terreno de la planificación, mas no penetró en el campo de la gestión.

Un cuarto momento (1990 a 1995), se caracteriza por un nuevo intento de municipalización de la



Victor Salinas

educación, pero esta vez como parte de una lógica de privatización de los servicios públicos. La reacción frente a estas disposiciones fue distinta a la de 1987; esta vez hubo alcaldes que aceptaron participar en este proceso y exigieron se cumpla con esta transferencia. Este interés tan fuerte de los alcaldes por asumir la educación generó preocupación en el gobierno y —entre otras razones— lo llevó a retirar su propuesta de municipalización.

Causas que explican el tipo de gestión municipal en el campo educativo

Diversas son las causas que pueden explicar por qué las municipalidades cumplen un rol poco interesado en relación a la educación. Descartamos de este análisis a aquellas municipalidades que por su capacidad operativa apenas pueden cumplir con sus funciones básicas. Lo centraremos en las municipalidades que medianamente están en condiciones de poder cumplir con las funciones que le asigna la ley.

El marco de las competencias legales restringidas

Una primera explicación podría ser que no es de competencia municipal la educación ya que la ley asigna a las municipalidades un rol subsidiario, de colaboración con la educación. Sin embargo, el marco de competencias dado es suficientemente amplio como para desarrollar propuestas sobre mejora de la calidad educativa, afrontar con la comunidad los problemas educativos relacionados con la deserción y la repitencia, y el desajuste entre educación y necesidades de la comunidad. Además, «en la práctica —ya sea porque muchas competencias y funciones están definidas o se describen de manera muy genérica, ya sea porque muchas otras áreas de actividades o problemas que



Victor Salinas

forman parte de las necesidades y demandas de la población no están expresamente prohibidas en la norma— el horizonte de acción de los gobiernos locales puede ser muy amplio y heterogéneo» (Rosenfeld 1994:71).

De tal manera que la insuficiencia o limitación de la ley no puede ser el factor que en última instancia explique el rol cumplido por las municipalidades en materia educativa.

Los recursos disponibles

Otra causa podría ser la carencia de recursos técnicos y económicos que dificulta una mayor participación municipal en el campo educativo. Este argumento es poco consistente, pues municipalidades con mayores recursos técnicos y económicos muestran el mismo estilo de intervención que aquellas que tienen escasos recursos, por lo que concluimos que en todo caso, si tuvieran más recursos, las municipalidades harían más «obra física» y no necesariamente tendrían otra entrada hacia lo educativo.

La racionalidad «obrista»

Un factor que si consideramos esencial para explicar el rol cumplido por las municipalidades en materia educativa es la racionalidad «obrista» con la que actúan la mayoría de las autoridades y funcionarios municipales. Buscan demostrar su capacidad de gobierno por las obras físicas que hacen, lo que no está mal, pero quedarse en eso significa no reconocer a las municipalidades como verdaderos gobiernos, con capacidad para aportar a la construcción de sujetos sociales y convocar voluntades para la producción física pero también social de la ciudad.

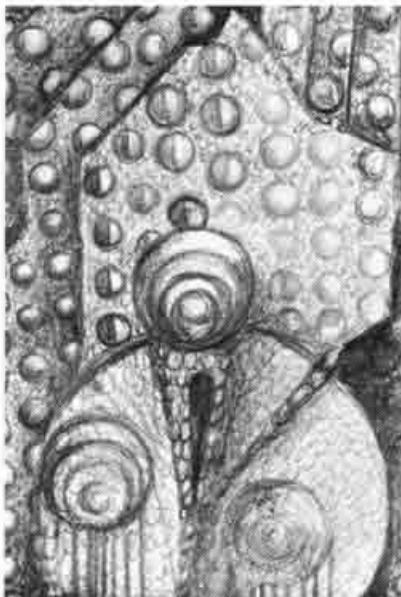
Esta lógica «obrista» coincide con la política del gobierno central en la educación: inversión en infraestructura y no en fortalecer las capacidades de los agentes educativos.

La gestión municipal es asumida como la administración físico-urbanística de la ciudad, la creación de la infraestructura y la prestación de servicios urbanos. Consecuentemente, se privilegia la intervención en lo educativo por el lado de las condiciones materiales de la escuela; por disponer de los mejores cuadros en áreas relacionadas con desarrollo urbano, rentas o administración; en ubicar la actividad educativa dentro de Divisiones de Educación, Cultura y Deportes cuyas actividades predominantes son el deporte, los festivales artísticos y, en el mejor de los casos, la promoción cultural.

La racionalidad «obrista» encuentra sus fundamentos en:

- La normatividad legal que está orientada hacia la idea de municipalidades-administradoras de servicios urbanos, o más precisamente de algunos servicios urbanos, antes que a la idea de municipalidades como efectivos gobiernos locales, promotores y articuladores del desarrollo integral de sus localidades.

- La demanda de la sociedad civil: Los agentes sociales, incluso los ligados al proceso educativo, reclaman de las municipalidades apoyo para mejora de la infraestructura y equipamiento. Esta demanda hacia las condiciones materiales genera, también, una respuesta en el mismo sentido de las autoridades municipales.
- El mito de lo educativo como algo especializado y por tanto «cosa de maestros» sobre lo cual la comunidad y su representación política –la municipalidad– no pueden intervenir, salvo en los aspectos de condiciones materiales para el desarrollo del proceso educativo. El poseer un conocimiento técnico-científico como prerrequisito para intervenir en lo educativo es un freno que limita la participación municipal y comunal en esta materia. Este argumento como una autocensura que impide formular propuestas y demandas sobre calidad de la gestión educativa.
- Otro elemento que fortalece este escaso intervenir municipal en el proceso educativo es la propia escuela que «funciona como una organización vertical donde la participación de los alumnos, de los padres de familia y de toda la comunidad, es totalmente pasiva. La escuela no ha sabido ser eje de la integración y participación de la vida de la comunidad, prácticamente son islas dentro de la comunidad» (Municipalidad de Lince 1991:4).



Victor Sainas

Conclusiones

1. Una racionalidad «obrista», influye determinantemente en la gestión municipal realizada en materia educativa. Esta concepción de la gestión se plasma en la poca intervención municipal en aquellos ámbitos que no sean los físicos-urbanísticos, por lo que cuando se interviene en la escuela se privilegia la

atención sobre sus condiciones materiales; se reduce lo educativo a promoción cultural; no se desarrolla un aparato que con recursos técnicos y económicos incida de distinta manera en lo educativo. Esta concepción de la gestión municipal en materia educativa, encuentra sus fundamentos en:

- a. una cultura de lo que es gobernar, que no reconoce la capacidad de las municipalidades para aportar a la construcción de sujetos sociales y convocar voluntades para la producción física pero también social de la ciudad;
 - b. en una concepción de gestión municipal (municipio administrador de servicios y no municipio promotor del desarrollo);
 - c. en la normatividad legal;
 - d. en la demanda de las organizaciones sociales; y
 - e. en el mito de lo educativo como algo únicamente de especialistas.
- Pero el problema no sólo está por el lado de los agentes municipales o de la comunidad: la propia escuela está estructurada de tal manera que imposibilita el acercamiento de la comunidad a la gestión educativa.

2. Es desde una concepción de gobierno local-promotor del desarrollo desde la cual los aspectos educativos son asumidos en su real dimensión y no sólo como un problema de infraestructura; cuando se ubica a la educación como un componente esencial del proceso de desarrollo local.

3. Las municipalidades son el mejor espacio para el desarrollo de un proyecto educativo local porque pueden promover la participación ciudadana para asumir con sentido de comunidad la tarea educativa. Lo local es la escala adecuada para incorporar los elementos de la diversidad pluricultural existentes y relacionar las necesidades locales con el tipo de educación que se necesita. Además, la planificación y la gestión educativa estarían más

cerca de la demanda y del control social.

Por ello, se debe apostar a la descentralización de la educación con las municipalidades; pero a la vez se deben generar las condiciones para que esta descentralización no signifique repetir el mismo sistema de administración educativa existente.

4. Entre las condiciones que permitirían fortalecer la gestión municipal para asumir la educación están:

- Un cambio en la concepción de gestión municipal, entendiendo la gestión como la tarea de promoción del desarrollo local integral y no sólo físico-urbanístico.
- Una reforma político-administrativa que dé mayores competencias a las municipalidades para hacerlas promotoras del desarrollo local y primeros responsables de este desarrollo. Lo cual supone una redistribución del poder político y una clara delimitación de las competencias del gobierno nacional y de los posibles gobiernos regionales.
- Una reforma de la economía municipal que otorgue mayores recursos, comenzando por distribuir a las municipalidades los recursos que hoy gasta el gobierno central en obras de desarrollo local que bien pueden ejecutarlas las municipalidades. El gobierno central, también, transferiría las partidas para educación.

- Un proceso de reforzamiento institucional de la función de liderazgo y promoción del desarrollo, lo cual requiere una asistencia técnica. El asumir nuevas competencias conlleva la creación de una estructura especializada y competente.
- Cambiar la actitud de la comunidad y de los agentes educativos (educadores, educandos, padres de familia y directores) aparece como una condición fundamental para que la educación sea asumida desde otra lógica.

5. El proceso de asunción de lo educativo por las municipalidades, si se piensa en la descentralización educativa, no puede ser uniforme ni inmediato. Se necesita, además de ir creando las condiciones antes anotada, una estrategia flexible y progresiva que tome en cuenta la diversidad de situaciones en las que se mueven las gestiones municipales.



Victor Salinas

Bibliografía

- Adrianzen, Alberto.
La contrarreforma autoritaria. En: **Regiones, ¿sí o no? Debate sobre descentralización**. Grupo Propuesta. Lima, 1993.
- Alvarado, Betty.
Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales. Fundación Friedrich Ebert. Lima, 1994.
- De Althaus, Jaime.
Realidad de las municipalidades en el Perú. PROCOMUN-Fundación Friedrich Ebert. Lima, 1986.
- Gangotena, Raúl.
El proceso de descentralización en el Ecuador. En: **Municipalidades y descentralización. Presente y futuro**. Intercampus, Universidad del Pacífico. Lima, 1994.
- Hevia, Ricardo.
Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO/REDUC. Santiago, Chile, 1991.
- Iguiniz, Manuel.
Educación y gobiernos locales. En: **Tarea, Revista de Educación y Cultura N° 19-20**. Lima, marzo 1988.
- Medina, Arnulfo.
Comas, un pueblo en lucha. Municipalidad de Comas. Lima, 1989.
- Rosenfeld, Alex.
Municipalidades y gobiernos locales en América Latina. En: **Conferencia Internacional Municipio y Participación**. La Paz, 1994.
- Velásquez, Fabio.
La descentralización en Colombia: Balance y desafíos. En: **Municipalidades y descentralización. Presente y futuro**. Intercampus, Universidad del Pacífico. Lima, 1994.