



Boletín Referencias nº 20

FLAPE

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas

Año 3
Noviembre 2006
ISSN 1850-3683

OPINIÓN ■

ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y SUS ALCANCES

LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

• Fanni Muñoz • Ricardo Cuenca •



Análisis de la descentralización educativa y sus alcances La Municipalización de la educación pública¹

Fanni Muñoz*
Ricardo Cuenca**

La grave crisis educativa del país está puesta en evidencia una vez más. El Ministerio de Educación informó hace algunos meses que los desempeños alcanzados por los y las estudiantes de segundo y sexto grado de primaria y tercer y quinto grado de secundaria, en las áreas de Comunicación y Matemática, son altamente deficientes. El informe devela que solo el 15% de los estudiantes del segundo grado logra alcanzar el nivel “suficiente” y la mayoría de ellos (46%) está por debajo del nivel.²

Estos resultados, lejos de ser una sorpresa, son una nueva constatación de los serios problemas de nuestro sistema educativo. De entre las muchas alternativas adoptadas por los países en América Latina para solucionar los problemas educativos, los Estados apostaron por la descentralización. Es así, como ésta se erige como la promesa, entre otras, de mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación; a lo que se suma el fortalecimiento de procesos de democratización de la gestión. Sin embargo, esta promesa, que como señala Candia³ parafraseando a Ricardo Hevia, aún permanece incumplida en los países de la región que emprendieron este proceso durante la década de los noventa. El Perú no ha sido ajeno a esta situación, pero lo hace con algunos años de diferencia y del cual se debe sacar ventaja para recoger las mejores lecciones y prácticas exitosas de lo que ha funcionado en otros países de la región; claro está que leyéndolos en clave nacional.

En esta perspectiva, el discurso inaugural del presidente Alan García el 28 de julio apela al compromiso y a su fe a favor de la descentralización. Así, ésta es vista como la llave del cambio para una nueva forma de administración del gobierno y donde la presunción de que el nivel local, por su misma cercanía con la población, debe tener la conducción de los servicios sociales, porque conocen mejor los problemas y van a poder resolverlos, es central. Esta visión del discurso inicial de presidente exige una atenta lectura al mensaje en el contexto del proceso de descentralización puesto en marcha y de los cambios futuros que se pueden avizorar a partir de su intervención.

Después de dos meses de pronunciado el discurso, el presidente y el Ministro de Educación presentaron, recientemente ante la opinión pública, algunas ideas iniciales sobre la municipalización de la educación. Se señala que este proceso se realizaría en tres etapas. La primera se iniciaría en el 2007 a través de un Plan Piloto que comprende la selección de 50 municipalidades elegidas de acuerdo a criterios técnicos: ubicación geográfica, recursos financieros propios, entre otros. Posteriormente, la etapa de expansión, en el 2009, que comprende un aumento de distritos y provincias en la gestión educativa. Finalmente, la etapa de generalización, entendida como la ampliación a todos los distritos y provincias del país.

¹ Este artículo es una versión actualizada de un artículo que se publicó en Perú Económico, Volumen XXIX, N°8 Agosto 2006. Retomando la Postergada Reforma Educativa. Lima, Grupo Apoyo.

* Fanni Muñoz, Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada Foro Educativo

** Ricardo Cuenca, PROEDUCA – GTZ. Asociado de Foro Educativo.

² Unidad de Medición de la Calidad – UMC. (2005). IV evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2004. Resultados. Lima, Ministerio de Educación. <www.minedu.gob.pe>

³ Candia, Alejandra. (2004). *Razones y estrategias de la Descentralización Educativa: Un análisis Comparado de Argentina y Chile*. En, Revista Iberoamericana de Educación, N° 34: 179-200. Madrid, OEI.

Afirmar la municipalización de la educación puede tener un significado muy amplio si es que no se empieza por esclarecer su sentido y ordenar las cosas. ¿Qué se está entendiendo por municipalizar la educación primaria? En la propuesta que se presentó la semana del 25 de septiembre se esbozaron algunas ideas aun generales sobre la municipalización de la educación; se señala que el gobierno local sería quien participe directamente de la gestión de las instituciones educativas y se le han asignado funciones administrativas como algunas pedagógicas, relacionadas con la contratación del personal docente, el hecho de promover la diversificación curricular, implementar sistemas y acciones de capacitación docente, entre otras. Muchas de estas funciones ya están, de otro lado, contempladas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta manera de presentar este proceso tiene, desde nuestro punto de vista serias debilidades las cuales señalamos a continuación tratando de contribuir a la reflexión y a sumarse al debate sobre la municipalización de la educación.

¿Quién es quién? Una mirada a los gobiernos locales

La gran heterogeneidad de los gobiernos locales en el país es un aspecto que deberá contemplarse antes de transferir competencias y funciones en educación. Existen en el Perú, 2020 municipalidades (194 provinciales y 1826 distritales) con marcadas diferencias entre ellas. Un claro ejemplo es que 126 distritos (7%) gestionan las condiciones de vida de 18 millones de personas (72%).⁴ A estas diferencias poblacionales debemos sumarle aquellas relacionadas con los niveles de pobreza, la capacidad de gasto, la disponibilidad de sus recursos humanos, económicos y financieros, y la tradición «obrista» asociada a la histórica manera de trabajo de las municipalidades. Durante el año 2004 las autoridades ediles, sobretudo en las zonas más pobres, han sido motivo de denuncias por irregularidades en el manejo de los recursos públicos⁵ y durante ese mismo año se presentaron 204 procesos de revocatorias de autoridades municipales.⁶ Así mismo, existe entre los docentes peruanos un alto grado de insatisfacción respecto a la poca atención a sus demandas por parte de los gobiernos locales.⁷

Es por todo ello que sostenemos que una de las primeras acciones que se debe considerar es la elaboración de una tipología de municipalidades que permita dar cuenta de las características de éstas y, en función de ello, determinar lo que estas instancias puedan hacer en materia educativa. Así un indicador del nivel de gestión de las municipalidades podría partir por evaluar cómo es que las municipalidades provinciales vienen administrando los programas sociales. También cabe destacar que los recursos con los que cuentan las municipalidades tienen, para el caso de inversión en educación, serias limitaciones en el uso que se les puede dar. Es así, que los recursos procedentes de canon y sobrecanon pueden ser utilizados sólo en infraestructura escolar y mantenimiento físico de las escuelas. En tal sentido, se requiere para solucionar este tema cambios importantes en la legislación.

Quizás es por todo ello que en materia educativa los municipios han venido participando en roles más funcionales como los de apoyo y en aquellos vinculados especialmente a la infraestructura. La pregunta que surge es entonces si las municipalidades están en condiciones de asumir la administración, la calidad y la vigilancia, simultáneamente.

⁴ Remy, María Isabel. (2005). *Los nuevos desafíos para los Gobiernos Locales: Una mirada hacia la gestión en zonas rurales*. En, Memoria de la I Conferencia Anual de Municipalidades Rurales 2005. Nuevas alternativas de gestión municipal: Los retos de las municipalidades rurales para el siglo XXI. Lima, Red de Municipalidades Rurales del Perú.

⁵ Pajuelo, Ramón. (2005). *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) – OXFAM.

⁶ Remy, Op. Cit.

⁷ Cuenca, Ricardo y Muñoz, Fanni. (2006). *La descentralización educativa. Hablan los docentes*. Lima, Ministerio de Educación – GTZ.

Pensamos que una vez definida la tipología de municipalidades se podrá dar un tratamiento diferenciado precisando las competencias que hay que ir delegando a distintos niveles.

Rol asignado a las municipalidades: poniendo en orden la normatividad existente

Este segundo aspecto es central en la visión que se presenta de la municipalización de la educación. En la actualidad existe un marco normativo en materia de descentralización, que además de extenso, contempla una visión de proceso. Sin embargo, una puesta en orden y ajuste son necesarios; pero, si no se dialoga y da continuidad a lo que se viene haciendo, el Piloto y proceso de municipalización de la gestión educativa, aparece como un hecho aislado del conjunto.

Así tenemos que en materia educativa, La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 (2002), la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (2003) y la Ley General de Educación N° 28044 (2003), delimitan competencias compartidas y las específicas para cada nivel respecto a la educación. No obstante, al analizar la normatividad se observa que, por un lado, «existe una orientación distinta y falta de unidad de criterios en torno a una estructura organizativa y concepción de descentralización que oriente el proceso».⁸ Así por ejemplo, mientras que de acuerdo a las primeras leyes es a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales donde se transfieren las funciones, la Ley General de Educación muestra una orientación regionalista y la escuela adquiere centralidad como instancia principal de gestión del sistema educativo descentralizado fortaleciendo su autonomía.

Por otro lado, existe una duplicidad de funciones específicas asignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 82) y las que se establecen en Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL (Art. 73), instancias de gestión descentralizada del gobierno regional a nivel provincial en lo que respecta a educación. Estas duplicidades giran entorno al diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, la promoción y apoyo a la diversificación, la asesoría pedagógica y administrativa de las instituciones educativas y la promoción y apoyo a los programas de alfabetización, entre otros.

Es por ello que en este proceso de ajuste es necesario precisar las funciones que corresponde a cada nivel teniendo en cuenta el diseño de la descentralización y su orientación.⁹ Sino se aclara esta situación conflictiva, los actores tendrán serios problemas para asumir responsabilidades y garantizar una gestión eficiente del servicio. Para hacer estos cambios hay que considerar las lecciones de otras experiencias y la propia experiencia de desconcentración de funciones que se ha ido consolidando en el sistema educativo, así como los respectivos cambios y ajustes normativos.

Las nuevas voces y los nuevos procesos. La descentralización educativa en marcha

Los procesos de participación ciudadana en los que se sustenta la descentralización, no son recientes, no obstante con la ésta se han ampliado y diversificado. La inclusión de diversos actores a través de los mecanismos de participación, vigilancia y rendición de cuentas que se han constituido en los diversos niveles de gobierno nacional y subnacional así como al interior de los sectores, supone una nueva forma de hacer política.

En el campo educativo, la creación de los Consejos Participativos Regionales y Locales (COPARE y COPALE) son una muestra de esta situación. Si bien, en la mayoría de los

⁸ Cuenca, Ricardo y Andrade, Patricia (2005). Informe final. Análisis del Plan Quinquenal de Transferencias 2005-2009 y del Plan Anual 2005 del sector Educación. Lima: Defensoría del Pueblo. <www.ombudsman.gob.pe>

⁹ Iguíñiz, Manuel. (2006). Política educativa y democracia en el Perú. Lima, Tarea – Universidad Mayor de San Marcos.

casos su institucionalización es formal¹⁰, lo cierto es que el nivel de participación en la construcción de políticas educativas regionales no es homogéneo. Pese a la convulsión generada por la participación, los actores no han reflexionado aún sobre las responsabilidades que trae consigo una participación activa¹¹ y, por lo reciente del proceso, aún no se cuenta con evaluaciones que, como indica Diez¹², permitan conocer los efectos políticos de ésta.

En el caso de la transferencia de competencias en educación, a través de la cual se efectiviza la voluntad política de descentralizar, se observan algunas complicaciones en la distribución del poder que han contribuyen a que el proceso sea lento y confuso. Para el año 2006, las transferencias se ubican fundamentalmente en el gobierno regional y no en el local.¹³ Para los gobiernos locales distritales, por ejemplo, se ha previsto la transferencia de 1 función y 2 facultades relacionadas a la cultura y a las bibliotecas. No obstante, el Consejo Nacional de Descentralización – CND ha visto por conveniente que no se transfieran funciones este año.¹⁴

Así, la implementación de la descentralización, a través del Plan de Transferencia de Competencias del 2006, se desarrolla en un ambiente de desorden, sin considerar el nivel local, aun cuando las municipalidades vienen asumiendo algunas funciones vinculadas a la educación, especialmente en el nivel inicial. En este contexto, la propuesta de municipalización de la educación debe considerar la necesidad de definir un mapa de competencias donde se precise el rol de cada nivel de manera concertada.

A modo de cierre: levantando otras inquietudes

Las reflexiones presentadas ofrecen algunas pistas para la discusión. Respecto a la propuesta de municipalizar la educación el desafío será definir el papel de la municipalidad de acuerdo a sus posibilidades reales. Consideramos que esta decisión presidencial debe dejar de lado el halo «efectista», y centrarse en precisar una propuesta que tome en cuenta todas las piezas del juego y el estado actual de la descentralización.

Queda pendiente, por otro lado, discutir sobre la capacidad de gasto de las municipalidades, el financiamiento de las acciones transferidas, el nivel educativo a transferir, entre otros. Es decir todo el tema que a veces se soslaya y que tiene que ver con el desarrollo de capacidades en los distintos niveles.

Con relación a la primera etapa de la municipalización de la educación, el Piloto para el año 2007, debe conciliar con una tendencia a improvisar que se está presentando en diseño. Prueba de ello es que en la actualidad se vienen elaborando tres propuestas de Piloto procedentes de la Comisión de Educación del Congreso de la República, del CND y la del propio Ministerio de Educación.

Cabe destacar que el planteamiento metodológico del piloto propuesto por el MED tiene una clara asociación a los diseños de investigación con grupos de control; es decir, observar como funciona lo que se quiere experimentar (la educación) en grupos (municipalidades) con variables (características) distintas. Sin hacer un ejercicio de análisis muy complicado se

¹⁰ Propuesta Ciudadana. (2005). Participa Perú. Balance anual 2004. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.

¹¹ Andrade, Patricia. Comp. (2005). Voces de las regiones. Propuestas y experiencias en descentralización educativa en cuatro regiones del país. Lima, Foro Educativo.

¹² Diez, Alejandro. (2005). La participación popular y el gobierno local. Presupuestos participativos en las provincias del sur andino. Lima, OXFAM. GB.

¹³ Ministerio de Educación. (2006). Resolución Ministerial N° 0101-2006-ED. Plan de transferencia del Ministerio de Educación ante el Consejo Nacional de Descentralización.

¹⁴ Pese a que en el Plan de Transferencia del 2006 si se consideran funciones a transferir en el nivel local para el año 2006, durante una entrevista al Jefe de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, Sr. Santiago Mello, señaló que el CND había aplazado para el próximo año esta función.



puede adelantar que aquellas municipalidades con menos dinero y menos capacidad instalada tendrán menos éxito en la tarea encomendada

Creemos que este nuevo intento por descentralizar la educación es una oportunidad que, a pesar de presentar problemas en su diseño e implementación, nos deja un balance general positivo. La apuesta debe ser por continuar construyendo sobre lo avanzado. La educación de millones de niñas, de niños y de adolescentes está en juego.