

# *Fortalecer a los gobiernos locales en la gestión educativa*

**MANUEL IGUIÑIZ E.<sup>1</sup>**

En este artículo analizamos uno de los atrasos de la descentralización del país, la transferencia a las municipalidades de la gestión educativa, y hacemos propuestas para revertir esta situación.

## **CAMBIO DE AGENDA EN LA DESCENTRALIZACIÓN**

El énfasis del Jefe de Estado en la municipalización distrital de la educación primaria ha cambiado los términos en que se venía planteando en el Perú la descentralización de la educación. Los cambia de manera significativa pues postula un *sistema municipal de educación* en los niveles de educación inicial y primaria, a diferencia de lo planteado en la Ley General de Educación (LGE), según la cual la «gestión del sistema educativo nacional es descentralizado».

Las diferencias son importantes. En el sistema municipalizado, la gestión recae principalmente en el Gobierno Local y es apoyado por los niveles provincial, regional y nacional. Uno de los documentos del Ministerio de Educación del año pasado lo dice: «La municipalización de la educación, entendida como el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales, que se brinda en el ámbito jurisdiccional de un distrito, a cargo del órgano de Gobierno Local más inmediato, la Municipalidad distrital».<sup>2</sup> En este modelo, el Estado Central tiene funciones de normatividad y de unidad del sistema.

El sistema educativo descentralizado, por su parte, tiene una distribución de importantes competencias y funciones en cada uno de los niveles, desde el central a la escuela. Se basa en principios como el de subsidiariedad, pero a la vez de solidaridad, concurrencia y complementariedad.<sup>3</sup> Cada nivel tiene funciones exclusivas y compartidas. El Estado en su conjunto, la sociedad y las empresas tienen responsabilidades, y especialmente el Estado Central tiene detalladas medidas de equidad<sup>4</sup> en lo que se conoce como compensación de las desigualdades, no solo de normatividad y de unidad del sistema.

La anunciada municipalización cambia la agenda previa de la descentralización y se despega de la LGE, del Acuerdo Nacional (AN) y del Proyecto Educativo Nacional (PEN). La Décima Segunda Política del Acuerdo Nacional define, de igual manera, claras responsabilidades del Estado y del PEN. Este anuncio del Presidente, no obstante, tiene la virtud de posibilitar una mejor ubicación del Gobierno Local en el sistema descentralizado, cuya formulación es defectuosa, por restringida, en la LGE.

Tenemos por delante la pelea por que la agenda del Gobierno reconozca los acuerdos trabajosamente logrados en un asunto en el que, como es natural, las opiniones ciudadanas son diversas. Pero además nos plantea hallar la manera de exigir que la forma de gobernar incluya la decisión política, como no, pero con consulta y concertación para respetar el procedimiento democrático, de modo de cometer menos errores y convocar la acción de muchos. Los acuerdos y legislación logrados con tanto esfuerzo durante la transición democrática no son una traba sino un apoyo indispensable para un buen gobierno.

Nos parece posible impulsar dos vías para la gestión municipal si el Jefe de Estado deja que los actores directamente implicados trabajen cumpliendo su deber con autonomía profesional. Una vía extendida en algunas funciones limitadas para muchos gobiernos locales. Una segunda vía intensiva con los planes pilotos.

## **PRIMERA VÍA: INCORPORACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES A LA DESCENTRALIZACIÓN GLOBAL**

Estamos convencidos de que la más amplia participación del Gobierno Local en la gestión educativa solo tiene sentido en el marco de un nuevo lanzamiento de la descentralización global del país, es decir junto con:

- la reforma del Estado Central, hasta ahora solo maquillada;
- la consolidación de los gobiernos regionales, los cuales cuentan con escasa autonomía en los ámbitos que les corresponden;

- el fortalecimiento de los gobiernos locales;
- el desarrollo institucional de las escuelas;
- el enriquecimiento de la participación de la sociedad civil.

Así como no todo «lo pequeño es hermoso», no todo lo cercano a la población es apropiado para reducir las brechas educativas entre poblaciones de diferente condición socioeconómica, cultural, territorial. Tenemos que prever el riesgo de rápido desgaste que traería una «municipalización», con consecuencias impredecibles como una posible recentralización por «demanda» popular. El Plan Piloto, que veremos más adelante, se está presentado de manera sobrevalorada como determinante, porque se lo desconecta de la gestión descentralizada global.

### **TRANSFERENCIA DE FUNCIONES CON RECURSOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES**

Se ha dicho que todo lo que no sea papel de Gobierno Central se transferirá rápidamente, pero no debemos dejarnos llevar por un apuro nominal. Esto tiene sentido dentro de una estrategia de ceder poder y generar capacidades. En ambos casos hay resistencia de parte del Poder Ejecutivo.

Con el Plan Piloto se deja de lado el proyecto de transferencia masiva y rápida de la educación primaria. Así, mientras algunos participan en dicho Plan, no se paraliza el apoyo de los municipios a la educación y se puede empezar la transferencia de un primer grupo de funciones, varias de las cuales, en mayor o menor medida, numerosos municipios vienen realizando.<sup>5</sup>

Algunas funciones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades son, pues, posibles de transferir a las municipalidades provinciales y a determinadas municipalidades distritales y asociaciones de municipalidades. Para mejorar su actual desempeño, estas requieren una acción compartida con los niveles regional y central, cambios en las políticas de cada uno de esos niveles de gobierno, más recursos y el desarrollo de capacidades.

Un primer grupo de funciones puede ser:

- organización de centros culturales, bibliotecas y centros de servicio (art. 82, 11);
- infraestructura, mantenimiento y construcción (art. 82, 5);
- alfabetización en provincias y distritos (art. 82, 9);
- promoción de iniciativas culturales y de patrimonio (art. 82, 12, 14);
- promoción del deporte y la recreación (art. 82, 18);
- regulación e implementación de DEMUNAS (art. 84).

### **SIN TIPOLOGÍA NO SE PUEDE AVANZAR EN LAS TRASFERENCIAS**

Hay que responder, tras agudo análisis, a la gran pregunta ¿cuál es el nivel óptimo de gobierno? Y luego decidir qué, cómo y cuándo se asigna a cada nivel del Estado en particular. En el caso de las municipalidades, no por denominarse provinciales o distritales deben tener la misma estructura y funciones. Además, es preciso dinamizar la mancomunidad de municipalidades, las redes de escuelas y la coordinación por cuencas.

Las expectativas optimistas de algunos alcaldes acerca de la gestión de la educación quizá se basan en sus condiciones favorables en sus distritos, pero creo que además en una visión de la política educativa propia del pasado: de la llamada expansión fácil o expansión lineal del servicio (más escuelas, más docentes, más materiales educativos...), pero no capaz de alcanzar aprendizajes semejantes a los que logran los estudiantes de los distritos urbanos de élite. Al respecto, los anuncios de algunos alcaldes sobre la creación de nuevos cursos revelan la incomprensión del Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica.

### **TRANSFERIR FUNCIONES A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**

Urge gobernar Lima como conjunto y no como parcelas. Para ello se precisa la asunción de sus funciones de Gobierno Regional según las leyes, lo que ayudaría a superar la fragmentación y a mejorar la calidad de la educación. Si no ha asumido sus funciones es porque la ciudad carece de un proyecto cultural y urbanístico propio ante su población, el país y la globalización, a diferencia de ciudades metropolitanas como Bogotá o Buenos Aires. El urbanista Augusto Ortiz de Zevallos ha reclamado que «Falta una gestión de la ciudad como totalidad; actualmente se la gestiona como parcelas».<sup>6</sup> El presidente Alan García también demandó al actual Alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, que se

atreva a ejercer «las funciones de Presidente Regional de Lima Metropolitana que hasta ahora “no ejerce”».7 No podemos, pues, fragmentar más las gestiones locales de lo que ya lo están en muchos casos.

### **PROMOVER ENTORNOS FAVORABLES AL APRENDIZAJE**

El aprendizaje escolar es favorecido o dificultado por la influencia de la familia, la comunidad, los medios de comunicación, etcétera. Las influencias formativas de la persona son múltiples. La LGE incluyó de manera más amplia la educación no escolar, con la denominación de «comunitaria», lo que expresa nítidamente que el aprendizaje se realiza durante toda la vida y en ámbitos diferentes. Esta referencia a la educación no escolar nos recuerda que una de las claves del liderazgo del Estado, y que la descentralización debe favorecer, es la concreción de acciones colectivas nacionales basadas en la diversidad y en la autonomía de la sociedad civil.

### **SEGUNDA VÍA: PLAN PILOTO DE «MUNICIPALIZACIÓN»**

*La reunión nacional realizada en febrero.* Es clave que se haya convocado a los tres niveles de Estado — Central, Regional, Local— y a las escuelas a la «Reunión Inicial del Proceso de Municipalización de la Gestión Educativa» realizada el 15 y 16 de febrero. Fue ciertamente tardía y debió hacerse en agosto del año pasado, y para diseñar el Plan. Esta convocatoria a los implicados debería expresar un cambio en la política de la «municipalización», pero su importancia parece haber sido menor de lo necesaria, tanto para el rediseño como la manera de hacer política. Fue, por ahora, la convocatoria al Estado. Por ello, esta reunión debe servir de puente para llamar a actores de la sociedad civil y a los espacios de concertación de la comunidad educativa (COPARE, COPALE, CONEI), abriéndose a un cambio en el estilo de gobierno. Se debe ampliar la actual apertura, aún insuficiente, del Plan Piloto (decreto supremo 078-2006-PCM).

*El concepto de la «municipalización».* Se ha indicado que «El objetivo central de este Plan Piloto es ubicar a las Municipalidades Distritales como agentes principales, actores y responsables en la gestión de los servicios educativos que se desarrollan en el ámbito de su jurisdicción. Esto, lógicamente, se comienza por el nivel inicial y primaria».<sup>8</sup>

Es un error plantear lo siguiente:

- la distritalización, fragmentando el nivel del Estado que es el Gobierno Local;
- la rebaja del rol de Estado y la sociedad para el logro de la calidad y la equidad planteado en la LGE;
- la restricción del rol del Gobierno Regional establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR (art. 47) y la LGE (art. 77), el cual tiene funciones propias y no solo de apoyo externo a los municipios distritales;
- la restricción de los principios de la descentralización a la subsidiariedad en desmedro de la solidaridad, la concurrencia y la complementariedad. (LGE);
- el desconocimiento de la importancia de las «funciones compartidas» para la educación;
- la dependencia diferente de la educación inicial y primaria (GL distrital), y la secundaria (UGEL-DRE).

*La compensación de las desigualdades.* Lograr la universalización de la calidad y la equidad debe ser central es el enfoque de la LGE, pues marca la política en lo pedagógico y la gestión. Toda la política educativa se estructura en una lógica democrática, de equidad, y se expresa en el funcionamiento regular del sistema educativo descentralizado. La calidad, la equidad, la interculturalidad, no son resultado de fondos o focalizaciones, sino que ellos complementan un sistema educativo universal que tiene que ser un conjunto que funciona congruentemente con la universalización con calidad y equidad. No se sustituye con ayudas especiales. Hay que desarrollar un entorno de mejor calidad de vida (entorno saludable, empleo digno...); el enriquecimiento de la propia cultura; capacidades del personal disponible en cada circunscripción; recursos didácticos; recursos de la comunidad para la educación, cultura y deporte; inversión diferenciada por alumno para educación rural, primeros grados, pueblos indígenas, necesidades educativas especiales. Estas y otras actividades regulares tienen que tener creciente presupuesto y decisión de la IIEE, el Gobierno Local y el Gobierno Regional. Solo la acción local, junto a una enérgica acción regional y nacional, permite superar las inequidades.

Así, la creación del Fondo Municipal (FONCOMUGE) es una respuesta pequeña dentro de una

orientación sistémica a la equidad. Es una grave confusión con respecto al derecho a una escuela digna y el deber del Estado de asegurarla, que no puede subordinarse al financiamiento de «proyectos» de inversión educativa en mobiliario y equipamiento, mantenimiento de locales escolares, materiales educativos, programas de capacitación y asistencia técnica, y apoyo a la ejecución del Proyecto Educativo Institucional. Ello debe ser provisto, como hemos dicho, por el presupuesto regular y no a través de proyectos de un fondo.

Si ya existe el FONDEP, ¿para que crear otro? Además, es un instrumento complementario, no el puente para lo básico que el Estado debe proveer para un adecuado aprendizaje.

*Funciones diferenciadas para municipios diferentes.* Aunque parezca increíble, los documentos elaborados hasta ahora tienen un diseño institucional uniforme para municipios que poco tienen en común en cuanto a dimensiones territoriales, distancias, población, presupuesto, recursos de la comunidad, capacidades, equipamientos sociales, recursos educativos y culturales. Por ello, luego de transferir un grupo de funciones básicas, como dijimos, la ampliación de esas transferencias requiere de un diseño de tipos de municipios y un fortalecimiento de los gobiernos Local, Regional y Nacional. La tipología de municipalidades tiene que empezar a expresarse ya en el Plan Piloto con diseños diferenciados.

*Participar desde el diseño en la gestión local y la descentralización.* El Plan Piloto no debe ser de expansión del actual diseño, sino de recreación de una política en materia de gestión local. Política que sea congruente con la descentralización de conjunto del Estado y la dinamización de las redes sociales. En educación se requiere de una definición como la expresada por Janet Prieto Noriega, de la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud, recogida por la periodista Mercedes Silva: «Dijo que son los alcaldes quienes decidirán el modelo de descentralización de la salud. Explicó que la transferencia será un proceso negociado entre el Gobierno Local, Regional y Central, quienes se sentarán en una mesa de diálogo para definir el modelo de proyecto a ejecutar».<sup>9</sup>

- Dado que no se convocó a los municipios, COPARE, COPALE, etcétera, y no se distribuyó el documento del Ministerio de Educación previamente a la reunión nacional de febrero, se tiene que acordar entre todos los niveles un sistema de organización de la concertación que prepare las decisiones y comprometa a todos a la acción por la educación.
- Se impone analizar el programa presentado por el Ministerio de Educación y los aportes de la reunión de febrero con los actores regionales y locales.
- Es imprescindible que de las primeras coordinaciones surja una articulación Gobierno Regional-UGEL, Municipalidad Provincial, Distritos Piloto y Consejo Participativos. Realizar un convenio de cooperación Gobierno Regional - Gobierno Local.
- Tomar como referencia el decreto supremo 078 y las «20 medidas», que incluyen a los municipios provinciales y distritales en los planes piloto.
- El Plan tiene que tener instrumentos para hacer el diagnóstico y seguimiento de los factores de inequidad, como ordenan la LGE y el Reglamento de Educación Básica Regular, a fin de asegurar que haya medidas específicas para validar estrategias de reducción de brechas.
- Elaborar o actualizar el diagnóstico educativo local como punto de partida cualitativo y cuantitativo, tomando en cuenta la demanda de la LGE de identificar los factores de inequidad y las medidas para contrarrestarlos.
- Con asesoría del CNE y diversos aliados, preparar un programa de aprendizaje de la experiencia en descentralización en América Latina y el Caribe, comenzando con los países del área andina y el Brasil, y sus aprendizajes en el sector Salud en especial.
- Analizar las ventajas de integrar en un mismo establecimiento los tres niveles de la Educación Básica. No fragmentarla más de lo que ya lo está. ¿Cómo pueden funcionar unas escuelas con el Gobierno Regional, las de secundaria vía UGEL y otras con el distrito? ¿Cómo funcionarán unas escuelas con la secundaria a cargo del Gobierno Regional y la primaria a cargo del municipio?
- Se tiene que avanzar en incluir la diversidad en el currículo, enfrentando el riesgo de la fragmentación cultural del país que traba la acción colectiva nacional.
- Es preciso avanzar en la formulación de un tipo de presupuesto y financiamiento para una asignación por alumno que compense las desigualdades originadas por la pobreza, por área rural y urbana, por origen en pueblos indígenas, por género y por necesidades educativas especiales.
- La experiencia tiene que cautelar que la gestión municipal no conduzca a la obligatoriedad de la matrícula en el propio distrito, que puede venir a medida que la contribución del municipio se incrementa. En ese caso, distritos que tienen o incrementan su atracción pueden ser rebasados si se

pierde la unidad del sistema.

- La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene que cumplir las leyes y asumir las funciones de Gobierno Regional, a fin de favorecer la gestión de los distritos y la ciudad en su conjunto.
- El proceso de transferencias de funciones hacia el ámbito local debe priorizar a los municipios provinciales y distritales de grandes recursos. La incorporación de amplias funciones debe ser voluntaria. En los años 2007-2008, según maduren las conclusiones de la experiencia y la investigación, se puede definir la ampliación de la transferencia de funciones a los gobiernos locales. Esta transferencia se haría de acuerdo con una tipología. Asimismo, las modificaciones legales, como la de la LGE en sus artículos sobre las UGEL. Estas modificaciones deben explicitar que la cooperación intergubernamental entre los tres niveles del Estado no es algo optativo, de manera de evitar que se convierta en una mal llamada alianza.

1 Ex viceministro de Educación. Experto en temas de reforma educativa. Docente de la Unidad de Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM y Presidente de Foro Educativo.

2 Ministerio de Educación. *Municipalización de la gestión educativa*. Lima: MINEDU, 2006.

3 LGE, art. 64.

4 LGE, art. 18.

5 Véase funciones de los artículos 82 y 84 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

6 Ortiz de Zevallos, Augusto. «Lima está cortada en pedacitos que no son gestionables». Entrevista de Patricia Del Río. *El Comercio*, 1 de octubre de 2006.

7 *La República*, 29 de octubre de 2006.

8 Ministerio de Educación., ob. cit.

9 *La República-Edición Norte*, 30 de enero de 2007, p. 18. ■