

Código:	2	0	1	7	2	1	1	9
---------	---	---	---	---	---	---	---	---

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESTUDIOS GENERALES LETRAS

MONOGRAFÍA

Título: Municipios educadores: Municipalización de la gestión educativa en el Perú

Nombre: Paolo Sebastián Sánchez Guerra

Tipo de evaluación: Evaluación final

Curso: Investigación Académica (INT 124)

Horario: 0680

Comisión: A

Profesor: Diego Geng

Jefe de Práctica: Rosa Arévalo

SEMESTRE 2019-1

Municipios educadores: Municipalización de la gestión educativa en el Perú

P. Bing

Municipios educadores: Municipalización de la gestión educativa en el Perú

Presentada como parte del curso Investigación Académica, EEGLL, PUCP

Paolo Sebastián Sánchez Guerra

20172119
0680 - A
a20172119@pucp.edu.pe

Resumen

Esta investigación busca comprender cómo se desarrolló el proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú durante el segundo gobierno de Alan García. Como respuesta tentativa, se plantea que la municipalización educativa se dio en un marco descentralista educativo a través del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa que distintos municipios aplicaron. Para corroborar ello, la investigación se divide en dos capítulos. En el primer capítulo, se presenta el marco teórico y el contexto nacional de la gestión educativa desde finales del siglo XX. En el segundo capítulo, se comprende la municipalización educativa en el Perú analizando el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y las experiencias educativas en las localidades de Los Olivos y Paita al aplicar el mencionado plan. Finalmente, se concluye que la municipalización de la educación fue un proceso dentro de la descentralización educativa en la historia del Perú, pero que se centró demasiado en aspectos administrativos.

Palabras clave: municipalización, política educativa, Plan Piloto, Los Olivos, Paita

Julio 2019

Tabla de contenidos

	# de página
Introducción	1
Capítulo 1: Marco conceptual y contexto educativo	3
1.1. ¿Qué es descentralización?	3
1.2. Perú se descentraliza educativamente	6
Capítulo 2: Inició la municipalización educativa	11
2.1. Primer paso: El Plan Piloto	11
2.2 Experiencias municipales	16
Conclusiones	20
Bibliografía	22

Introducción

A finales de febrero del presente año, el alcalde del distrito de San Juan de Lurigancho, uno de los distritos más grandes de Lima, solicitó a las autoridades del gobierno central que se reinstaure la municipalización de la educación, pero ¿a qué se refirió el alcalde con municipalizar la educación? El 28 de julio de 2006 se anunció la municipalización de la educación en palabras del entonces presidente del Perú, Alan García Pérez, durante su Mensaje al Congreso. La propuesta descentralista buscó dar el control sobre la gestión educativa a los municipios para lograr que se otorgue una educación de calidad a los peruanos. En tal sentido, la investigación busca responder a la pregunta ¿Cómo se desarrolló la municipalización de la gestión educativa en el Perú durante el segundo gobierno de Alan García?

El interés por el tema de investigación nace debido a la importancia que le otorgan los padres de familia al tema educativo, ya que esperan que los frutos de la educación se plasmen en mejoras económicas y sociales (Instituto de Estudios Peruanos). Esta gran expectativa se evidencia en un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017) que afirma la relación entre la educación recibida y el estilo de vida que posee la persona. Asimismo, el interés por este tema se debe a que la descentralización educativa en nuestro país ha vuelto al debate con la asunción al cargo de ministra de Educación de la profesora Flor Pablo. La nueva ministra de Estado enfatizó que desarrollará una gestión descentralizada. En palabras de la propia ministra, manifestó que su objetivo será “trabajar sin descanso, para los estudiantes y sus aprendizajes, con los maestros que son los que concretan las políticas educativas, con las escuelas donde se plasma la verdadera descentralización educativa, con los gobiernos locales y regionales” (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana). Principalmente, el interés de la investigación es analizar la cambiante dinámica de poder que hay entre el gobierno nacional e instancias subnacionales en materia educativa.

La hipótesis del trabajo planteada es que el proceso de municipalización de la educación en el Perú se dio en un contexto nacional de la descentralización educativa a través del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa que aplicaron distintos municipios. Desde finales del siglo XX, los países latinoamericanos modificaron o perfeccionaron sus estructuras educativas a favor de los distintos niveles de gobierno. En este marco internacional, sumado al proceso descentralista nacional, el Estado peruano también inició su descentralización educativa, siendo uno de los procesos, la municipalización de la gestión educativa planteada en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa durante el segundo gobierno aprista. Es así, que distintos municipios locales del país, como Los Olivos y Paita, aplicaron el mencionado plan y tuvieron experiencias destinadas a mejorar la calidad educativa en sus localidades mediante la creación del Consejo Educativo Municipal. Para demostrar lo mencionado, se emplearán fuentes académicas secundarias provenientes de las Ciencias Sociales y fuentes primarias, especialmente, normas jurídicas.

Para lograr el objetivo de la investigación, el trabajo estará dividido en dos capítulos. En el primer capítulo, se presentarán los antecedentes al proceso de municipalización educativa. Para ello, se presentará el marco conceptual que abarca la descentralización y cómo se desarrolló este proceso en el Perú desde finales del siglo XX. Asimismo, se describirá el proceso de descentralización en materia educativa durante los gobiernos de Alberto Fujimori y Alejandro Toledo. Con todo esto, en el segundo capítulo, se comprenderá la municipalización de la gestión educativa durante el segundo gobierno de Alan García. En tal sentido, se describirá el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y se

comprenderán las gestiones educativas en las municipalidades que aplicaron el mencionado plan, como fueron los casos de Los Olivos y Paita.

Finalmente, se presentarán una serie de conclusiones con el fin de sintetizar el trabajo y corroborar la hipótesis planteada. Se hallará que la municipalización de la educación fue un proceso dentro de la cambiante descentralización educativa en la historia del Perú, pero que se centró demasiado en aspectos administrativos y dejó de lado el aspecto pedagógico.

Capítulo 1

Marco conceptual y contexto educativo

“Por eso debemos comenzar la descentralización de la educación primaria, entregando a los municipios su responsabilidad. Así, el alcalde, la comunidad, los padres de familia, unidos en un Comité Local de Gestión Educativa, la escuela como centro de decisiones y los directores escolares, con mayores atribuciones y responsabilidad, podrán impulsar la calidad educativa” (Congreso de la República, 2006, p.8).

La cita expuesta al inicio de este capítulo expresa la gran reforma en materia educativa que estaba por iniciarse en el Perú en 2006. Estas palabras fueron mencionadas por el expresidente del Perú, Alan García, en su Mensaje al Congreso del 2006 cuando dio inicio a su segundo mandato. El gobierno en curso propuso un modelo educativo descentralista a favor de los gobiernos locales, ya que estos gestionarían a las instituciones educativas de su localidad. Este modelo planteado recibe el nombre de municipalización y para poder entender cómo se dio en el Perú, es necesario presentar antecedentes que faciliten la comprensión.

En este sentido, el objetivo de este primer capítulo es presentar el marco conceptual y el contexto nacional educativo previo a la municipalización en el Perú. Para ello, en el primer subcapítulo, se explicará el concepto de descentralización y modelos en que puede desarrollarse este proceso. Asimismo, se expondrá como se desarrolló la descentralización en nuestro país desde finales del siglo XX. Con este marco, en el segundo subcapítulo, se describirá el proceso de descentralización peruano específicamente en materia educativa. Para ello, se explicarán las reformas dadas durante los gobiernos de Alberto Fujimori y Alejandro Toledo.

Subcapítulo 1.1.: ¿Qué es descentralización?

Como se mencionó anteriormente, en esta sección, se explicará el concepto de descentralización; incluyendo los distintos modelos que presenta. A su vez, se describirá el desarrollo de la descentralización en el Perú desde finales del siglo XX. Para ello, se explicará el gran cambio ocurrido en materia descentralista con la Constitución Política del Perú de 1979, seguido por la aparición de los Consejos Transitorios de Administración Regional creados durante el Fujimorato y, posteriormente, la reimplementación de los gobiernos regionales con el retorno a la democracia.

La descentralización surge como una demanda de la población ante la ausencia del Estado en todos los niveles territoriales. Los ciudadanos no consideran que el gobierno central les facilita los servicios necesarios, debido a que no se encuentra cercano a ellos. Por ello, un proceso descentralista sugiere una mejora en la calidad de vida de los habitantes del territorio subnacional (Ugarte y Cuenca, 2002).

La descentralización es un proceso en el cual se da “la transferencia de poder de instancias jerárquicas superiores a instancias inferiores” (Ugarte y Cuenca, 2002, p.4). La transferencia de poder sugiere un grado de autonomía necesario en los gobiernos inferiores. Es decir, las instancias subnacionales decidirán

los mejor para su localidad, ya que ellos son mayores conocedores de la realidad local, sin la intromisión del gobierno central. Para lograr ello, es necesaria una buena transferencia de recursos y dotar de capacidades a los gobiernos inferiores.

Este proceso tiene que ir de la mano con la participación ciudadana. El gobierno subnacional tendrá autonomía plena, evitando el total control de sus actividades por parte del gobierno central. En consecuencia, será la comunidad quien se convierta en la fiscalizadora del trabajo de sus autoridades y a quien se le tendrá que rendir cuentas (Ugarte y Cuenca, 2002). Por ello, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es importante en un proceso descentralista, existiendo distintos mecanismos para lograr tal participación, como los Presupuestos Participativos.

La descentralización suele confundirse con un término muy parecido, desconcentración. Como afirman Ugarte y Cuenca (2002), “la desconcentración consiste en la delegación de funciones de un organismo superior a otros inferiores [...] tiene una significación básicamente administrativa y no es necesariamente la de descentralizar” (p.11). Es decir, solo se delegan funciones al gobierno subnacional dadas por el gobierno central, quien mantiene el poder de decisión, manteniendo una relación de dependencia.

La descentralización se puede dar en distintos niveles según el nivel de gobierno subnacional al que se le asigne la autonomía, siendo principalmente dos: la regionalización y la municipalización. El primero consiste en dar la autonomía a un gobierno intermedio con un territorio propio (Álvarez, 2010). En el Perú actual, se ha dado este proceso de manera administrativa-política, mas no de forma descentralista integral. Por otro lado, la municipalización consiste en transferir a los municipios la autonomía suficiente para que puedan gestionar los servicios públicos (Álvarez, 2010). Este proceso también se ha dado de forma político-administrativa, las municipalidades no deciden sobre la gestión de los servicios, solo siguen órdenes del gobierno central. Una descentralización efectiva supone que los niveles intermedios y locales tengan el poder de decisión y no solo recibir funciones administrativas (Latorre, Núñez, González y Hevia, 1991).

El proceso de descentralización en el Perú ha sufrido diversos cambios a lo largo de la historia. El principal cambio se da desde la vigencia de la Constitución Política del Perú (CPP) de 1979. El gobierno peruano se caracterizaba por su centralismo, excluyendo de la participación del poder a los departamentos y municipalidades, y ello no lograba el desarrollo a nivel nacional (Tirado, 2003). La CPP de 1979 marca un hito en la historia de las constituciones peruanas, debido a que la nueva Carta Magna se adaptó a un nuevo contexto nacional, marcado por la industrialización, migración, defensa de los derechos humanos, entre otros factores (García, 2005).

El gran cambio descentralista que se da es referente a la nueva tipificación del gobierno peruano. Según la CPP de 1979, en su artículo 79, establece que el gobierno del Estado peruano es descentralizado. La inclusión del término “descentralizado” es un verdadero cambio porque nunca se había añadido a alguna de las anteriores constituciones peruanas. A su vez, la Constitución aumenta el Capítulo XII dedicado a la descentralización denominado “De la descentralización, gobiernos locales y regionales”. En este capítulo, los constituyentes acertaron al definir las competencias municipales, pero, lamentablemente, no pudieron hacer lo mismo con las del ámbito regional, probablemente por falta de tiempo, consensos o por no tener nada claro sobre las regiones (García, 2005).

El futuro de las regiones quedó en manos del “Plan Nacional de Regionalización”. El gobierno en curso, el de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), presentó el plan en 1984 al Congreso. Este plan demarcó 12 regiones, pero no definió las sedes de las mismas, ni sus estructuras orgánicas, entre otros

aspectos que no convencieron a los parlamentarios, por lo que fue devuelto al Ejecutivo (Adrianzén, 2003). Por esta razón, se propuso un “Ley de Bases de Regionalización” que fue promulgada mediante la Ley N° 24650 en 1987 durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) que recibió los aportes del gobierno anterior. Al año siguiente, mediante la Ley N° 24792, se complementa la “Ley de Bases de Regionalización” al aportar más funciones a los gobiernos regionales, sus estructuras orgánicas y sus economías presupuestales, y se fijaron 11 regiones (Adrianzén, 2003). Con este dispositivo legal dado, en 1989 y 1990, se celebraron elecciones de gobiernos regionales.

Desafortunadamente, el gobierno de Alberto Fujimori puso fin a toda la experiencia de regionalización con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Mediante el Decreto Ley N° 25432, se eliminaron los gobiernos regionales y se implementaron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), uno por cada región, que cumplirían las funciones de los gobiernos disueltos (Adrianzén, 2003). Estos CTARs estuvieron bajo la dependencia del recién creado Ministerio de la Presidencia.

Para 1993, solo perduró la “Ley Orgánica de Municipalidades” y se puso en vigencia la nueva constitución. La nueva Carta Magna dedicó el Capítulo XIV a la descentralización llamado “De la descentralización, las regiones y las municipalidades”. Las principales características de este capítulo son: la división del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, dando el resurgimiento de los departamentos que habían sido eliminados por la CCP de 1979, debido a la inclusión de las regiones; también estableció que las regiones se crean por iniciativa popular; y se determinó que departamento podría formar una región (Adrianzén, 2003). A su vez, se estableció que como máximo debían elegirse las autoridades regionales para 1995 (Adrianzén, 2003). Aunque no definió las competencias de los gobiernos regionales, estas se darían mediante futuras leyes.

Con estas disposiciones, daba la impresión que el gobierno tuvo la intención de llevar un proceso descentralista, ya que mantuvo los gobiernos municipales, y definió algunos aspectos sobre los gobiernos regionales y la elección de estos. Sin embargo, como menciona Planas (2001), se incumplió el mandato constitucional acerca del plazo máximo para las elecciones regionales, confirmando la falta de voluntad política del gobierno fujimorista para descentralizar. Asimismo, en 1998, se aprobó la Ley N° 26922 “Ley Marco de Descentralización”, formalizando la decisión del gobierno a no avanzar más con el proceso de regionalización (Tirado, 2003). Esta ley no aportó nada a la regionalización, ya que se determinó que el proceso estaría sobre la base de los departamentos, y se estableció un CTAR por cada uno, es decir, se elevó a 23 el número de estos consejos y seguirían bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia, un carácter nada descentralista (Adrianzén, 2003).

Con todo ello, el gobierno fujimorista mantuvo el poder concentrado en el gobierno central, sin ninguna voluntad de dividirlo a los gobiernos intermedios. Como afirma Planas (2001), el Fujimorato merece la denominación de “hipercentralista” y no centralista, que sería la ausencia de gobiernos territoriales. El autor le da tal denominación, ya que el Estado se encargó estar presente en cada región del país, mediante los presidentes de los CTAR que creó. Estos presidentes eran designados por el gobierno central; es decir, no había elecciones, característica de un gobierno descentralizado. Inclusive, algunos de los presidentes no eran de la región, sino de Lima, lo que generaba un desconocimiento de la realidad social de la población y ausencia de una verdadera representación.

El gobierno fujimorista mantuvo este régimen hasta que el presidente se vio obligado a renunciar por la develación de grandes casos de corrupción. Con el retorno a la democracia, se inició una reforma política en distintos aspectos constitucionales. En tal sentido, en lo referente a la descentralización, se

promulgó la Ley de Reforma Constitucional N° 27680 en 2002. Esta ley, como afirma Friz (2010), “reconoce (...) elección directa de sus autoridades, importantes y propias materias de competencia, potestad normativa y formas de democracia directa, así como autonomía financiera a gobiernos regionales y locales” (p.25). Según la Ley N° 27680, el territorio se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos; el proceso de regionalización iniciaba sobre la elección de autoridades departamentales; y los departamentos podrían formar regiones.

Meses después, el proceso de descentralización se fortaleció con la promulgación de la Ley N° 27783 “Ley de Bases de Descentralización”. La mencionada ley repartió las competencias; clasificadas en tres tipos: exclusivas, compartidas y delegadas; entre los tres niveles de gobiernos territoriales: nacional, regional y local (Tirado, 2003). Estos tres niveles de gobierno tienen que trabajar de manera integrada entre ellos, debido al carácter unitario del Estado (Tirado, 2003). Por otro lado, se promulgaron las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades. Cada una de ellas normó la estructura, funciones y competencias de sus respectivos gobiernos.

Es suma, los niveles de gobierno no tienen una autonomía plena en todos los ámbitos; sino que cumple funciones dadas por ley, pero con cierta dependencia del gobierno central. Un ejemplo sería el hecho de que cada gobierno decide que obras ejecutar, pero el presupuesto es otorgado por el Ministerio de Economía, luego de analizar la viabilidad del proyecto. Es decir, es un modelo más desconcentrado (descentralización administrativa) que descentralizado.

Como se dijo anteriormente, un proceso descentralista debe tener en cuenta la participación ciudadana. En tal sentido, en esta nueva etapa descentralista, se incluyeron mecanismos de participación ciudadana que involucren a la población con la gestión de su localidad. Por ello, se crearon los presupuestos participativos y los Consejos de Coordinación. Lamentablemente, estos mecanismos han tenido problemas que imposibilitan su buen desarrollo como la falta de recursos, poca participación verdadera de la población, exigencia de ciertos requisitos especiales, entre otros (Friz, 2010).

El último evento referente a la regionalización fue el “Referéndum para la Integración y Conformación de Regiones 2005” para poder lograr la fusión de departamentos y que se crearan regiones, este referéndum dio negativo. La población no quiso que se formaran regiones en el país. En consecuencia, los gobiernos regionales se establecieron en función de los departamentos. Mientras que el gobierno local siguió establecido en función de las provincias y distritos. En este contexto, la descentralización en el Perú sigue su rumbo hasta la actualidad.

Con los términos presentados en este primer subcapítulo y la explicación del proceso de descentralización en el Perú, se puede continuar con el siguiente subcapítulo. En él, se explicará el proceso de descentralización peruano específicamente en la materia educativa desde finales del siglo XX.

Subcapítulo 1.2: Perú se descentraliza educativamente

Como se acaba de mencionar, en esta sección de la investigación, se describirá el contexto educativo peruano. Para ello, se explicará en que consiste la descentralización educativa y cómo se ha dado este proceso desde finales del siglo XX en el Perú. En tal sentido, se describirá la reforma descentralista a favor de las instituciones educativas que se dio durante el gobierno de Alberto Fujimori iniciado con la Resolución Ministerial 016 de 1996 y la descentralización administrativa planteada con la Ley General de Educación 28044 durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Para empezar, es necesario definir el concepto de descentralización educativa con los conceptos presentados en el primer subcapítulo. En tal sentido, descentralizar la educación es un proceso en el que se transfiere el poder sobre de la gestión educativa a instancias inferiores al gobierno central. En consecuencia, se mejorará la administración educativa, habrá una mayor cantidad de recursos, se creará un ambiente más participativo, entre otros resultados, pero habrá ciertas limitaciones (Álvarez, 2010). La principal mejora que se espera es en el plano pedagógico. Al descentralizarse la educación, los ciudadanos esperan que la calidad educativa mejor, gracias a que se creará un currículo que se adapte a la realidad de la población, ya que los gobiernos inferiores tendrán el poder de decisión.

Como vimos anteriormente, la descentralización se puede dar en distintos niveles según el gobierno subnacional que adquiera el poder. En este sentido, la descentralización educativa puede darse en regionalización o municipalización cuando el gobierno regional y municipal, respectivamente, reciben el poder de decisión sobre la gestión educativa. Este último modelo, municipalización, es el que planteo el segundo gobierno aprista y el centro de la investigación

Sin embargo, la descentralización en materia educativa presenta dos niveles inferiores más que no todo proceso descentralista supone. Por un lado, se encuentra la nuclearización. Este proceso agrupa instituciones educativas de una zona que conformarán un núcleo educativo que tendrá el poder de decisión y se organizarán entre ellas (Álvarez, 2010). Esta forma se dio en el Perú durante la década del 70. Por otro lado, también se puede dar una descentralización educativa a nivel de la institución educativa. En este modelo, la autoridad y la toma de decisiones son dadas a los centros educativos, específicamente, a los directores o consejos educativos (Hanson, 1997). Esta forma de descentralizar se dio en el Fujimorato y se explicará más adelante.

Los motivos por los que se busca descentralizar la educación pueden ser diversos. En primer lugar, se busca un sistema educativo más eficiente gracias a la ayuda de los gobiernos subnacionales, ya que la tarea de mantener el sistema se vuelve una tarea difícil para el gobierno central por la complejidad que demanda (Latorre et al., 1991). Asimismo, busca democratizar el sistema con la incorporación de nuevos actores a la esfera educativa, como la comunidad (Latorre et al., 1991). Finalmente, buscan un sistema más pertinente con la adecuación de un currículo que se adapte a las necesidades y realidad de la comunidad (Latorre et al., 1991).

Estas motivaciones llevaron a que distintos países de la región latinoamericana hayan iniciado procesos descentralistas en sus sistemas educativos desde finales del siglo XX. Varios de estos países perfeccionaron o modificaron sus estructuras educativas a favor de los distintos niveles de gobierno. Uno de los casos es Brasil, donde desde la década del 60 se aplica una municipalización educativa, ya que los municipios tienen el control de las escuelas, con la ayuda del gobierno central (Latorre et al., 1991). Otro caso es el argentino. Desde la década del 70, luego un proceso muy confrontacional entre gobierno argentino y las provincias (serían el equivalente a los departamentos en el Perú), la gestión educativa fue dada a los gobiernos provinciales, la instancia intermedia en el territorio argentino (Latorre et al., 1991). Asimismo, en Colombia, se crearon Sub-secretarías de Educación en cada departamento con la finalidad de que estas controlaran administrativamente la gestión educativa, es decir, se aplicó una desconcentración (Latorre et al., 1991).

En este marco internacional, el Estado peruano también inició un proceso descentralista en su estructura educativa. La forma en que se distribuyó el poder de decisión sobre la gestión educativa fue cambiando a lo largo de la historia. Esta se adecuó a las necesidades de la población, según en el contexto

en que se vivía, y a la política general del gobierno en curso. A continuación, se detallarán las dos reformas descentralista educativas previas a la propuesta de municipalización del 2006 para tener el contexto educativo.

El gobierno de Alberto Fujimori fue un mandato autoritario y, como se ha presentado anteriormente, se caracterizó por su nula voluntad descentralista. Sin embargo, en 1996, el ministro de Educación, Dante Córdova, emitió una resolución ministerial que orientaba la gestión educativa a un camino más descentralista. Este ministro fue muy particular durante el régimen fujimorista, debido a su distinto pensamiento que va llevarlo a ser obligado a renunciar (Vásquez y Oliart, 2007).

La Resolución Ministerial N° 016-96-ED “Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos” transfería a las escuelas un mayor poder de decisión sobre la gestión educativa, específicamente, a los directores. Para ello, el ministro Córdova tuvo encuentros con distintos directores para escuchar sus demandas. Esta norma combinaba la participación de distintos actores de los centros educativos y la necesidad de diversificación curricular (Vásquez y Oliart, 2007). Como afirman Vásquez y Oliart (2007), “más que una norma descentralizadora, la RM 016 buscaba la desconcentración de algunas funciones, que pudieran después articularse a un esfuerzo descentralizador mayor” (p.43). Por ello, esta resolución, a diferencia de anteriores que solo se daban al inicio y final del año escolar, iba a tener un carácter permanente para buscar una descentralización a largo plazo (Vásquez y Oliart, 2007).

Las características de RM 016-96-ED estaban agrupadas según su carácter institucional o pedagógico, que correspondían a los dos viceministerios que creó el ministro Córdova en su gestión. Estas características se pasarán a detallar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1: “Características de la RM 016-96-ED”

Gestión Institucional	Planificación: Potestad del director de planificar el Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Este incluía la programación, inventario, entre otras.
	Selección del personal: El Comité Especial de Evaluación, presidido por el director, debía designar al personal docente y administrativo para que el Ministerio de Educación formalice su contratación.
	Administración del presupuesto: El director con acuerdo de los padres de familia debían estipular el uso del presupuesto de la institución.
Gestión Pedagógica	Diversificación curricular: Los centros educativos elaboraban sus proyectos curriculares en función de los lineamientos regionales.
	Calendarización: El calendario anual debía adecuarse a la zona donde se encontraba el centro educativo por los climas variados.

Elaboración propia

Fuente: Vásquez, T., y Oliart, P. (2007). *La descentralización educativa 1996-2001: La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima, Perú: IEP.

La principal crítica a este sistema es la autoridad imperante del director de la institución. Por ello, con el fin del gobierno fujimorista y la llegada del gobierno de transición de Valentín Paniagua, se promulgó un decreto supremo para mejorar las ineficiencias de la RM 016-96-ED. En tal sentido, el Decreto Supremo N° 007-2001-ED presentaba las mismas características de la anterior norma, pero lo novedoso fue la creación del Consejo Escolar. Este consejo estaría conformado por personal docente y

administrativo, padres de familia, director y subdirectores, y sería un órgano consultivo para que el director pueda tomar las decisiones correspondientes (Vásquez y Oliart, 2007). Con la llegada del Consejo Escolar, se buscaba crear un ambiente más participativo y democrático en la institución educativa.

Al finalizar el gobierno de Paniagua, durante el gobierno de Alejandro Toledo, la educación va a descentralizarse administrativamente con el traspaso de distintas funciones a las instancias inferiores territoriales y educativas. Es decir, el modelo descentralista peruano de la gestión educativa es uno de desconcentración. La desconcentración educativa va a basarse en las nuevas leyes descentralistas que existen desde el retorno a la democracia y en la Ley N° 28044 “Ley General de Educación” promulgada en 2003.

Como se mencionó anteriormente, con el retorno a la democracia, se reforma el capítulo sobre descentralización en la Constitución, se promulga la “Ley de Bases de Descentralización” y las leyes orgánicas de los gobiernos subnacionales. Las mencionadas leyes dan ciertas funciones compartidas a las instancias subnacionales en materia educativa. En tal sentido, el gobierno regional debe ejecutar políticas regionales educativas, elaborar el Proyecto Educativo Regional, promover la diversificación curricular, entre otras (Álvarez, 2010). Asimismo, son funciones del gobierno local elaborar el Proyecto Educativo Local, construir infraestructuras, diversificar el currículo a su realidad local, entre otras (Álvarez, 2010). Hay que tener en cuenta que varias funciones son compartidas y coordinadas entre los niveles de gobierno, por ello, pueden notarse ciertas duplicidades.

Así como las nuevas leyes descentralistas incluyen a los gobiernos subnacionales en las políticas educativas, la Ley N° 28044 “Ley General de Educación” fortaleció a las instancias inferiores educativas, con respecto al Ministerio de Educación (MINEDU), para que la educación tuviera un ambiente más descentralista y participativo. Asimismo, “buscaba revertir la estructura vertical y centralista del Ministerio de Educación” (Álvarez, 2010, p.19). En tal sentido, la Ley N° 28044 estipula que la Institución Educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local, la Dirección Regional de Educación y el MINEDU son las instancias descentralizadas en materia educativa.

Según la Ley N° 28044, la Institución Educativa (IE) es la principal instancia educativa de gestión descentralizada, cuya finalidad es la formación integral de los estudiantes. Las funciones de la IE son: elaborar el PDI, organizar la gestión institucional y pedagógica, formular el presupuesto anual, participar en el Consejo Educativo Institucional -el anteriormente llamado Consejo Escolar-, entre otras (Ley N° 28044, 2003).

Para la Ley N° 28044, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) es la instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional, cuya jurisdicción territorial es la provincia, aunque en algunos casos varía. Las funciones de la UGEL son: asesorar en la gestión pedagógica a las IEs bajo su jurisdicción, asesorar en la formulación de sus presupuestos anuales a las IEs, diseñar su Proyecto Educativo en concordancia con los demás proyectos educativos, impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, entre otras (Ley N° 28044, 2003).

Según la Ley N° 28044, la Dirección Regional de Educación (DRE) es el órgano especializado del gobierno regional responsable del servicio educativo. Las funciones de la DRE son: autorizar el funcionamiento de las IEs privadas y públicas, formular el presupuesto educativo regional, suscribir convenios que apoyen y mejoren la calidad educativa de la región, participar en el Consejo Educativo Regional, entre otras (Ley N° 28044, 2003).

Finalmente, la Ley N° 28044 estipula que el MINEDU es el órgano del gobierno nacional que define y ejecuta la política nacional educativa. Las funciones del MINEDU son elaborar el Proyecto Educativo Nacional, diseñar el currículo básico, definir los lineamientos para la diversificación curricular, diseñar programas educativos, establecer lineamientos para la participación ciudadana, entre otras (Ley N° 28044, 2003).

En suma, la IE, UGEL, DRE y el MINEDU son las instancias de descentralización educativa, pero de carácter administrativo. Se les denomina así porque no tienen una autonomía plena, característica de una verdadera descentralización. Estas entidades tienen funciones estipuladas que ayudan en la gestión educativa, pero no tienen poder de decisión pleno, ya que, coordinan entre ellas la ejecución de tales funciones. Hay que recordar que algunas funciones también se duplican; por lo tanto, es necesaria la interrelación y coordinación entre las instancias.

Como se mencionó desde el inicio, un proceso descentralista, así sea de carácter administrativo, supone la participación de la ciudadanía. En tal sentido, la Ley N° 28044 buscó lograr esto con la creación de consejos participativos en cada nivel descentralizado. Estos consejos son llamados Órganos de participación y vigilancia. En consecuencia, para la IE, se creó el Consejo Educativo Institucional (CONEI) conformado por los miembros de la comunidad educativa (Ley N° 28044, 2003). Para la UGEL, se creó el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) conformado por representantes de las instituciones educativas, de los sectores económicos y de las municipalidades (Ley N° 28044, 2003). Asimismo, para la DRE, se creó el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) conformado por representantes de docentes, de las universidades, de los sectores económicos y de las instituciones de la región (Ley N° 28044, 2003). La función de estos consejos participativos era participar de la gestión educativa del nivel que le corresponde.

Para finalizar, este capítulo de la investigación, ha presentado el marco teórico que engloba la descentralización y el desarrollo de esta en la historia del Perú desde la promulgación de la CPP de 1979 hasta la actualidad. Asimismo, se ha expuesto sobre la descentralización en materia educativa en el sistema peruano desde la década de los 90. El fin del capítulo era presentar los antecedentes necesarios para poder comprender el proceso de municipalización de la gestión educativa planteado en 2006 que se explicará en el siguiente capítulo.

Capítulo 2

Inició la municipalización educativa

“El objetivo central de esta propuesta es desarrollar una educación pertinente y de calidad, concediendo el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa) y al órgano de Gobierno Local distrital (la Municipalidad)” (Ministerio de Educación, como se citó en Caycho y Castellanos, 2009, p.14).

La cita expuesta al inicio de este capítulo menciona la finalidad de la municipalización de la educación que estaba iniciarse en el Perú. Como se mencionó al inicio del primer capítulo, el entonces presidente peruano Alan García anunció la descentralización educativa a favor de los gobiernos municipales en su Mensaje al Congreso del 2006. Esta propuesta descentralista generó distintos cambios en el modelo educativo que había sido reformado al inicio de la transición democrática. Con los antecedentes presentados en la primera parte de la investigación, se podrá explicar en qué consistió la municipalización educativa en el Perú.

En este sentido, el objetivo de este segundo capítulo es comprender el proceso de municipalización de la gestión educativa que se dio durante el segundo gobierno aprista. Para ello, en el primer subcapítulo, se describirá el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa que dio inicio a la reforma descentralista. Para ello, se presentará su objetivo, las funciones de los órganos involucrados y el financiamiento que demarcó. Con la descripción de este plan, en el segundo subcapítulo, se comprenderá la gestión educativa en las municipalidades peruanas que aplicaron el mencionado plan, siendo un cambio determinante la instauración del Consejo Educativo Municipal. Los casos municipales a analizar serán el del distrito de Los Olivos en Lima y el de la provincia de Paita en Piura.

Subcapítulo 2.1.: Primer paso: El Plan Piloto

Como se mencionó, en esta primera parte del segundo capítulo, se describirá el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Para lograr ello, se presentará el objetivo que estipuló el plan al proceso descentralista. Asimismo, se mencionarán las funciones de los órganos involucrados: el recién creado Consejo Educativo Municipal, Secretaría Técnica, Institución Educativa, Gobierno Local y Regional, e instancias descentralizadas educativas. Además, se explicará el financiamiento de la municipalización a través del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa. Sin embargo, no solo se describirá el plan, también se detallarán las críticas que recibió en distintos aspectos por diversos sectores de la sociedad.

Para seguir con el proceso descentralista iniciado en 2001, el gobierno aprista lanzó 20 medidas descentralistas en octubre del 2006 denominadas el “shock descentralista”. Una de estas medidas fue descentralizar la educación inicial y primaria a favor de las municipalidades (Paredes, 2010). La municipalización de la educación supone una reestructuración del sistema educativo. Principalmente, se brinda el poder de la toma de decisiones sobre la gestión educativa a las municipalidades, quienes son las

más cercanas a la población y conocen la realidad local (Canazas y Márquez, 2015). Sin embargo, esta transferencia del poder tiene que llegar acompañada con capacitaciones, recursos y funciones bien definidas para que se realice un adecuado proceso (Canazas y Márquez, 2015).

En tal sentido, se promulgó el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM. Este decreto autorizó al Ministerio de Educación llevar a cabo la creación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) para conducir la municipalización educativa. Se estipuló que los gobiernos regionales e instancias educativas descentralizadas (DRE y UGEL) participarían del proceso, que se haría una transferencia presupuestal de ser necesario y se oficializaron 56 municipalidades que iniciarían el proceso (DS N° 078-2006-PCM, 2006).

Al decretarse el DS N° 078-2006-PCM, el proceso de municipalización de la educación inició mal. Esto debido a que no se dio un debate para ver si tal medida descentralista era adecuada. Como afirma Paredes (2010), la expedición del decreto supremo solo tiene la participación de un actor político: el presidente de la República, a diferencia de una ley que se genera por consenso de distintos actores en el Parlamento. Es decir, la municipalización educativa no se generó en un debate político. Además, careció de un consenso social y eso se vio reflejado en las críticas que dieron los miembros de la comunidad educativa, como los padres de familia y el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Paredes, 2010).

Pese a todo ello, en febrero del 2007, se promulgó la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED. Esta resolución aprobó el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”. La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional fue la encargada de diseñar el plan y luego llevar a cabo su ejecución (Caycho y Castellanos, 2009). El proceso de municipalización de la gestión educativa se iba a realizar en 3 etapas: la iniciación (2007-2008), en la que se iba a aplicar el mencionado plan; y la expansión (2009-2010) y generalización (2011-2015), etapas en las que el plan se aplicaría a más municipalidades hasta que obtenga un alcance nacional (Caycho y Castellanos, 2009).

En primer lugar, el objetivo del PPMGE era “aplicar una nueva dinámica de gestión educativa, con la participación de las municipalidades distritales, comunidad educativa e instituciones educativas públicas de educación inicial y primaria que permita mejorar la calidad del servicio educativo” (Paredes, 2010, p.98). Para lograr ello, se contó con la participación de 56 municipalidades de todo el país. La selección de estas municipalidades fue de acuerdo a ciertos criterios: voluntad de participar, contar con condiciones básicas de infraestructura y servicios, y se buscó que haya representatividad de todo el país (rural, urbano, norte, sur y centro) (Caycho y Castellanos, 2009).

Además, contó con objetivos específicos. Buscó lograr que la comunidad educativa participara de la gestión educativa a través del CONEI y que las municipalidades gestionaran la educación básica en sus jurisdicciones (Paredes, 2010). Para lograr ello, se creó el Consejo Educativo Municipal (CEM) para que dirija la gestión educativa municipal, y estaría compuesto por los representantes de los CONEI y presidido por el alcalde (Paredes, 2010). Con esta estructura del CEM, se incluía a la comunidad educativa y a la municipalidad, actores claves en el proceso de municipalización.

En segundo lugar, la organización de PPMGE estuvo conformada por distintos órganos que participarían en la municipalización educativa. Entre ellos se encuentran el CEM, Secretaría Técnica, Instituciones Educativas, Gobiernos Regionales y Locales, y las instancias descentralizadas de educación.

Como se mencionó, el CEM era el órgano de carácter directivo y decisorio sobre la gestión educativa que se iba a instaurar en cada municipalidad, conformado por el alcalde distrital, quien lo preside, y los representantes de los CONEI de las Instituciones Educativas (Paredes, 2010). Entre sus funciones destacan: establecer lineamientos de la política educativa, dirigir la gestión pedagógica, institucional y administrativa, aprobar el presupuesto y planes educativos, establecer mecanismos de transparencia, entre otras (Paredes, 2010). Se dispuso que el CEM debería estar integrado por 20 miembros como máximo, pero, luego una resolución ministerial estableció que podían participar los miembros de la comunidad educativa en general, lo que generó confusión (Paredes, 2010).

El CEM tenía una Secretaría Técnica como apoyo administrativo. Esta secretaría se encargaba de asuntos referente planillas, presupuesto, archivo, contabilidad, entre otros (Paredes, 2010). Entre sus funciones están: ejecutar los sistemas y procesos administrativas, coordinar con las Instituciones Educativas la ejecución de programas de capacitación, apoyar al alcalde en el cumplimiento de funciones, entre otras (Paredes, 2010).

Uno de los participantes del CEM era la Institución Educativa por medio del representante de su CONEI. Entre las funciones de estas instituciones se encuentran: elaborar el Proyecto Educativo Institucional, diversificar el currículo básico, elaborar su presupuesto, evaluar junto al CONEI al personal docente y administrativo, definir los métodos de enseñanza-aprendizaje, entre otras (Paredes, 2010).

El otro participante del CEM era la Municipalidad representada por el alcalde. Las funciones de las municipalidades, el Gobierno Local, son: ejecutar la contratación del personal docente y administrativo, diseñar el Proyecto Educativo Local, conducir la diversificación curricular, dedicarse a la infraestructura de los locales escolares, distribuir el material educativo que proporciona el MINEDU, entre otras (Paredes, 2010). Por otro lado, el Gobierno Regional también estaba involucrado de la municipalización educativa. Más que una función, tenía la obligación de transferir los recursos presupuestales en materia educativa inicial y primaria a las municipalidades, ya que ellas ahora gestionarían la educación en esos niveles (Paredes, 2010).

Finalmente, las instancias descentralizadas en materia educativa también formaban parte del proceso. La UGEL debía prestar asistencia técnica en el proceso, apoyar en actividades administrativa de personal y logística, y ayudar a implementar acciones desarrolladas por el CEM (Paredes, 2010). Por otra parte, a la DRE se le asigna “apoyar la programación y ejecución de proyectos y actividades que desarrollen la municipalidad y el CEM, incluidas las actividades de gestión pedagógica, institucional y administrativa” (Paredes, 2010, p.94). Como se puede observar, ambos actores tenían una función muy parecida: dar apoyo, por lo que, no tenían un involucramiento sustancial en el proceso. Sin embargo, el MINEDU sí tenía un rol fundamental. “Se le asigna un rol técnico- normativo en el desarrollo de la municipalización de la gestión educativa” (Paredes, 2010, p.94). Entre sus funciones destacan: establecer la política educativa nacional como marco de referencia para las municipalidades, supervisar la gestión y resultados del proceso, ejecutar las acciones de la municipalización a través de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, entre otras (Paredes, 2010).

En tercer lugar, el PPMGE determinaba una serie de recursos como fuente de financiamiento al proceso de municipalización de la educación. Entre ellas se encuentran: los recursos del canon y sobrecanon que recibían ciertos municipios por la explotación de sus recursos naturales, las rentas de aduanas, el tesoro público compuesto por los fondos que destinaría el gobierno central y regional a las

municipalidades conforme estas se adecuaban al proceso de municipalización, y la cooperación de entidades nacionales e internacionales (Paredes, 2010).

Hay que tener en cuenta que existen dos tipos de gastos: corriente y de capital. Los gastos corrientes son destinados a mantener los servicios que se brindan a corto plazo (pago de personal, pago de servicios básicos, entre otros), mientras que los gastos de capital son destinados a la inversión de obras que se mantendrán en un largo plazo (Vidal y Paredes, 2010).

Mencionado esto, también se incluye como fuente de financiamiento un nuevo programa denominado Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE). El FONCOMUGE es “financiado con recursos que provienen del presupuesto nacional y de la cooperación privada nacional e internacional” (Paredes, 2010, p.95). El mencionado fondo buscaba disminuir las inequidades de recursos entre los municipios y debía usarse en gastos de capital como: construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y deportiva, becas estudiantiles, investigación educativa, especialización y post grado docente, materiales educativos, entre otras. (Paredes, 2010). Se prohibió su utilización en gastos corrientes, ya que para eso estaban los recursos que se transferirían a las municipalidades cuando estas cumplan con los requisitos correspondientes (Paredes, 2010).

Para hacer uso de los recursos de FONCOMUGE, las municipalidades a través del CEM debían enviar sus proyectos al MINEDU para que sean evaluados y se les asigne el presupuesto correspondiente (Paredes, 2010). De ser aprobados, los municipios debían informar periódicamente sobre los avances del proyecto al MINEDU (Paredes, 2010). Es decir, hacer uso del FONCOMUGE dependía del MINEDU, a diferencia de los recursos municipales como el canon que podían ser usados por decisión local.

Con todas estas disposiciones dadas en el PPMGE, inició la municipalización educativa en el 2007, cuando se promulgó su aprobación. Sin embargo, desde su inicio, recibió diversas críticas por parte de sectores sociales y académicos, y de instituciones del Estado. Como se mencionó anteriormente, la municipalización nace sin un consenso político y social, ya que fue autorizado por una sola sección del Estado, el Poder Ejecutivo. Sin embargo, ese no fue el único problema que presentó y posterior crítica.

Una de las críticas que se le da al proceso municipalista es la falta de una evaluación. Como se menciona en un informe de la Defensoría del Pueblo (2009), el marco normativo del PPMGE no contempla una evaluación a las fases del proceso para ver el momento adecuado en que deba avanzar. Pese a ello, se avanzó a la fase de expansión, se incluyeron más municipalidades al proceso y se añadió el nivel secundario (Paredes, 2010). El MINEDU si realizó informes al proceso, pero estos detallaban cumplimiento de actividades administrativas, mas no una evaluación objetiva en base a los objetivos propuestos (Defensoría del Pueblo, 2009).

Otro problema fue el ignorar a los gobiernos regionales. Como se mencionó en líneas anteriores, estos gobiernos no tuvieron una función importante en la municipalización, solo fueron obligados a dar su presupuesto. El PPMGE obvió a los gobiernos regionales e hizo que la educación se coordinara directamente con las municipalidades, desarticulando los niveles de gestión educativa (Valdivia, 2012). En diversos decretos, se aplastaban las funciones del Gobierno Regional en materia educativa y no se les consultaba, lo que generó que la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales calificara al PPMGE como inconstitucional porque contravenía las normas ya establecidas (Chirinos, 2012).

Asimismo, se criticó que el PPMGE no tomara en cuenta la heterogeneidad. “Las municipalidades seleccionadas tienen características muy distintas entre sí” (Defensoría del Pueblo, 2009, p.87). Existen

municipalidades con muchas Instituciones Educativas a su cargo y poca recaudación tributaria que no están capacitadas para un proceso municipalista, a diferencia de otras que sí tienen un mejor contexto (Defensoría del Pueblo, 2009). Por ello, el PPMGE debería tener en cuenta esta heterogeneidad municipal en todos los ámbitos. Se trató de disminuir estas diferencias con la creación del FONCOMUGE. Sin embargo, no solo se tiene que buscar la igualdad presupuestal, también debe buscarse igualar las capacidades de gestión (Defensoría del Pueblo, 2009).

Se generó una duplicidad de funciones entre en CEM y las municipalidades. El CEM tenía la función de definir la política educativa local, pero esta era una labor de las municipalidades a través de su Concejo Municipal, órgano fiscalizador y normativo (Defensoría del Pueblo, 2009). Con ello, se evidencia que el PPMGE no se adecuaba a las leyes ya establecidas, en este caso a la “Ley Orgánica de Municipalidades”. Por ello, diversos especialistas concluyeron en que las municipalidades participantes del proceso de municipalización educativa deberían adecuar sus estructuras orgánicas para añadir al CEM y su Secretaría Técnica (Paredes, 2010).

Por otro lado, surge un problema relacionado al financiamiento de la municipalización educativa. Como se mencionó anteriormente, para financiar la municipalización de la gestión educativa, se creó el FONCOMUGE. Este fondo generó confianza a las municipalidades sobre si debían o no participar en el proceso, ya que los gobiernos locales no recibían mucho presupuesto. Como lo demuestran Vidal y Paredes (2010) en su análisis sobre la distribución del presupuesto del sector educativo por cada nivel de gobierno, el gobierno local solo recibe el 5% del total del presupuesto y este escaso porcentaje se tiene que dividir entre los casi 2000 municipios que tiene el Perú. Por ello, los municipios aceptaron participar del proceso municipalista, ya que tendrían la ayuda económica del FONCOMUGE.

Sin embargo, los fondos del FONCOMUGE nunca se llegaron a usar en los proyectos que presentaban las municipalidades (Defensoría del Pueblo, 2009). Esto debido a que los fondos pertenecían al MINEDU y no podían transferirse a las municipalidades, salvo el Ministerio de Economía y Finanzas aprobara una modificación del presupuesto, pero nunca lo hizo (Defensoría del Pueblo, 2009). En consecuencia, el FONCOMUGE tuvo un serio problema que desanimó a las municipalidades a continuar con el proceso de municipalización.

Finalmente, un serio problema del PPMGE fue el centrarse demasiado en el plano administrativo y dejar de lado el aspecto pedagógico. Como afirman Vera Tudela, Kudó y Luque (como se citó en Valdivia, 2012), la implementación del plan no generó resultados educativos en las localidades, incluso hubo un retroceso en ciertas áreas a causa del plan. Vera Tudela et al. (como se citó en Valdivia 2012) mencionan que el poco logro de aprendizajes que generó el plan se dio en los municipios menos pobre, mientras que en las localidades con mayores desventajas, no se logró nada educativamente. En consecuencia, las brechas educativas entre municipios se acrecentaron y el PPMGE no logró mejorar la calidad del servicio educativo, contraviniendo su objetivo principal.

En síntesis, en esta primera parte del segundo capítulo, se ha explicado cómo se implementó la municipalización de la gestión educativa a través del Plan Piloto, describiendo su objetivo, funciones de los órganos involucrados y el financiamiento que dispuso. Asimismo, las críticas que recibió el plan por una serie de problemas encontrados. Con ello, se puede continuar a la segunda sección para plasmar la aplicación del Plan Piloto y comprender las experiencias de los municipios que lo aplicaron en busca de una mejor calidad educativa.

Subcapítulo 2.2: Experiencias municipales

Debido a la heterogeneidad de los municipios locales, cada uno tuvo experiencias de municipalización distintas. En tal sentido, en esta sección, se comprenderá la gestión educativa de municipalidades peruanas que aplicaron el Plan Piloto, a manera de ejemplificar la aplicación del mencionado plan, siendo un factor determinante la instauración del CEM. Para ello, se analizarán los casos del distrito de Los Olivos en Lima y la provincia de Paita en Piura, los cuales tuvieron resultados parecidos.

El primer caso a comprender será el ocurrido en el distrito de Los Olivos, el cual fue añadido al proceso de municipalización desde el inicio. El distrito de Los Olivos es considerado el distrito más consolidado de Lima Norte, ubicándose en el puesto 22 a nivel nacional según el Índice de Desarrollo Humano, y un centro comercial y de servicios importante en la capital (Caycho y Castellanos, 2009). Esto se ha logrado gracias a una eficiente labor del municipio local, ya que ha sido capaz de prever servicios básicos a sus vecinos, encabezado por el Dr. Felipe Castillo en 2007 por tercera vez consecutiva (Caycho y Castellanos, 2009).

En cuanto a educación, es un distrito muy alfabetizado, ya que el 97.7% de olivenses lo son (Caycho y Castellanos, 2009). Asimismo, la comunidad olivense ha participado en la mejora de la calidad educativa en su distrito a través de su participación en el Plan de Desarrollo Concertado 2004-2015 y en los Presupuestos Participativos. En el Plan de Desarrollo Concertado, se tiene como objetivo el desarrollo de iniciativas educativas, es así que, posteriormente, la Municipalidad invirtió en infraestructura, capacitación docente y lozas deportivas (Caycho y Castellanos, 2009). En el Presupuesto Participativo, desde 2003, la sociedad se involucró en el presupuesto local, entre ellas las instituciones educativas, es así que siempre se priorizaron proyectos en materia educativa (Caycho y Castellanos, 2009).

En este contexto, en marzo del 2007, se constituyó el CEM y su Secretaría Técnica (ST) mediante el Decreto de Alcaldía N° 002-2007-MDLO/ALC, dando inicio a la municipalización educativa en el distrito. Se realizó la primera reunión del CEM, conformado por el alcalde y directores de las 32 instituciones educativas participantes, en donde el MINEDU hizo una presentación del Plan Piloto (Caycho y Castellanos, 2009). El proceso inició con entusiasmo por parte de los directores, ya que lo veían como una oportunidad para mejorar la educación del distrito y tenían confianza en que se lograría porque la gestión del burgomaestre garantizaba eso (Caycho y Castellanos, 2009).

Un cambio en el sistema educativo fue la relación que tendrían con las instancias descentralizadas educativas. Como se mencionó, estas no tenían un rol significativo, a excepción del MINEDU. En el caso de los Olivos, la DRE tuvo una nula participación y solo solicitaba informes sobre el avance del proceso (Caycho y Castellanos, 2009). Por otro lado, la UGEL a la que pertenecía la comuna, una de las más importantes del país, prestó apoyo mediante asesorías y capacitaciones, y se trató de llevar una relación cercana y coordinada, pero nunca se logró (Caycho y Castellanos, 2009). Se puede observar que hubo un intento de ayuda administrativa por parte de ambos organismos, pero se ignoró el aspecto pedagógico, un problema en la municipalización educativa en el Perú.

Tras la instauración del CEM y su ST, se generó un problema de duplicidad de funciones con una oficina ya instaurada en el distrito. La Oficina de Planeamiento Educativo (OPE) se encargaba de lo referente a la educación en el municipio: por eso, a la llegada de la ST, la OPE le transfirió una parte de sus recursos asignados para que esta pueda iniciar sus labores (Caycho y Castellanos, 2009). Como se mencionó, algunas municipalidades tuvieron que reestructurar sus organigramas municipales para incluir al

CEM, este fue el caso del distrito olivense. En consecuencia, dentro de la municipalidad, la OPE y la ST trabajaban el tema educativo, y no articulaban entre ellas para generar un mismo plan de trabajo (Caycho y Castellanos, 2009). Este problema entre la OPE y la ST perduró los años siguientes y tuvo distintos cambios. En 2008, se fortaleció la ST por los recursos y proyectos que gestionó, mientras que la OPE solo se dedicó a capacitar a los docentes en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) (Caycho y Castellanos, 2009). Sin embargo, para el 2009, se le designó a la ST la gestión pedagógica e institucional, mientras que a la OPE asumió la gestión de recreación cultura y deporte (Caycho y Castellanos, 2009).

Otro problema con la llegada del CEM es que este no llegó a institucionalizarse, a pesar de haberse añadido al organigrama municipal. “El CEM [...] estuvo bajo la iniciativa y protagonismo del Secretario Técnico, reuniéndose para responder a sus llamados y convocatorias y sin llegar a consolidarse como un espacio de discusión y/o deliberación” (Caycho y Castellanos, 2009, p.39). Asimismo, pese a que se les asignó equipamiento, el personal administrativo fue muy limitado, volviendo el trabajo pesado (Caycho y Castellanos, 2009). Además, los directores afirmaron que por más compromiso que tuvieran, el tiempo era limitado, ya que también tenían labores en sus Instituciones Educativas por ser las autoridades (Themis 46). Sin embargo, pese a estos problemas, miembros encontraron una forma más informal y directa de comunicarse con el alcalde ya que existía cierta confianza, por lo cual, no fue necesario institucionalizar el órgano creado (Caycho y Castellanos, 2009).

Un gran problema en el proceso de municipalización educativa en el Perú fue el proceso de transferencia de recursos. Debido a esto, varios municipios prefirieron abandonar el Plan Piloto ya que no podían costear la municipalización (Caycho y Castellanos, 2009). Sin embargo, el distrito de Los Olivos nunca pensó en abandonar el plan porque tenían la confianza de que la transferencia se daría, ya que el municipio estaba gestionando el cumplimiento de los requisitos requeridos (Caycho y Castellanos, 2009). En este contexto, a inicios del 2009, luego de cumplir con los requisitos, se transfirió el presupuesto al municipio para utilizarlo en gastos corriente como: pago de planilla, de servicios de agua y luz entre otras (Caycho y Castellanos, 2009).

Socialmente, se presentaron protestas por parte de algunos administrativos y docentes, ya que estaban preocupados por la conducción del proceso y porque no recibir respuesta de la Municipalidad (Caycho y Castellanos, 2009).

Sintetizando, la municipalización de la educación en Los Olivos inició de una manera abrupta ya que la instauración del CEM y su ST no generó un trabajo en equipo con las oficinas de la Municipalidad, como la OPE. Por el contrario, se estaba desconociendo a las instancias educativas municipales ya existentes, ya que en informes del MINEDU mencionaban actividades realizadas por las oficinas municipales, pero no se les atribuía a ellas, sino al CEM y su ST (Caycho y Castellanos, 2009). Sin embargo, como afirman Caycho y Castellanos (2009), la municipalización generó una relación más cerca y de confianza con el municipio local.

El segundo caso a analizar es el de la provincia de Paita que se añadió al PPMGE cuando este ya había iniciado. La provincia de Paita es una de las 8 provincias que conforman la región Piura. La población de esta provincia se caracteriza por dedicarse a la agricultura, ganadería, caza y pesca, mientras que los trabajadores del distrito capital, también llamado Paita, se dedican más a la pesca, debido al gran puerto de Paita, el segundo más importante del país (Valdivia, 2010). Además, la provincia de Paita se encuentra

en el puesto 64 de las 195 provincias del país y el distrito, en el puesto 481 de los 1831 distritos según el Índice de Desarrollo Humano del 2006 (Valdivia, 2010).

En lo referente a educación, Paita presenta altos niveles de alfabetismo y escolaridad, pero existe una gran población joven que no culmina la secundaria (Valdivia, 2010). Además, en su Plan de Desarrollo Concertado han dado énfasis al tema educativo, y ello se ha demostrado en los programas y actividades en los que la Municipalidad ha invertido presupuesto (Valdivia, 2010).

Asimismo, la gestión provincial en la que se da la municipalización es una que ha priorizado el tema educativo. El alcalde del 2007 de Paita Alejandro Torres Vega, quien llevaba su tercer mandato no consecutivo, siempre priorizó la educación en sus anteriores gestiones, haciendo que su provincia participe del programa internacional “Ciudad Educadora” (Valdivia, 2010). Este programa se basa en que “los municipios deben convertirse en espacios de promoción de la conciencia ciudadana a través de diversas modalidades de educación no formal” (Valdivia, 2010). Este programa fue abandonado por otros burgomaestres, pero cuando vuelve el alcalde Torres en 2007, el programa se retoma (Valdivia, 2010). Esto evidencia la disposición de la Municipalidad en tomar partida sobre asuntos educativos, por ello, estuvieron dispuestos a aceptar el desafío de municipalizar la educación.

En este contexto, en julio de 2008, la Municipalidad Provincial de Paita decide incorporarse al PPMGE. Es necesario aclarar que el ámbito de jurisdicción de dicho proceso fue solo en el distrito capital Paita, que es gobernado por la autoridad provincial. Esto fue acordado así ya que este municipio tenía más vínculo con la realidad local del distrito capital y, además, sería una carga presupuestal dirigir el proceso en los 7 distritos que conforman la provincia (Valdivia, 2010).

La municipalización educativa se aprobó en el Concejo Municipal unanimidad, a pesar de que en la reunión se encontraban dirigentes del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación de la provincia (Valdivia, 2010). Un total de 24 instituciones educativas fueron incluidas en el proceso, y con sus representantes se instauró en CEM y la ST (Valdivia, 2010). Al igual que en el caso olivense, el Secretario Técnico Víctor Olaya tuvo una importante participación en el desarrollo del proceso. Esto debido a que tiene una amplia experiencia en gestión educativa y fue el promotor de implementar la municipalización educativa en Paita, ya que el sr. Olaya es una persona de confianza del alcalde Torres porque ha sido su asesor y teniente alcalde en una anterior gestión (Valdivia, 2010).

Con la implementación del CEM y su ST, se generó un el problema de duplicidad de funciones, que también presentó el caso olivense, con instancias municipales ya existentes. En Paita, existía la Subgerencia de Educación, Cultura y Deporte encargada de la política educativa local (Valdivia, 2010). Sin embargo, la duplicidad de funciones se da en el aspecto formal y no en la práctica, ya que la subgerencia se encarga de procesos complementarios de aprendizaje escolar, mientras que el CEM asume función pedagógica y de gestión curricular (Valdivia, 2010). De todos modos, se pensó en reestructurar la estructura orgánica municipal para incluir al CEM (Valdivia, 2010).

En cuanto al proceso de transferencia, Paita tuvo una experiencia positiva. Como se mencionó, algunos municipios abandonaron el proceso por no completar la transferencia de recursos y funciones. Este no fue el caso de Paita, ya que cumplieron con tener instalado el CEM y la ST, y tener un equipo electrónico, requisitos que pedía el MINEDU (Valdivia, 2010). Para llevar a cabo el proceso de transferencia de funciones, se creó un equipo de 8 personas, dentro de la ST, para que recepcionaran y ejecutaran las funciones (Valdivia, 2010). Estas personas elegidas eran trabajadores de otras áreas de la Municipalidad porque no se tenía el presupuesto para contratar a nuevos trabajadores y, al a vez, la municipalidad

consideró que los elegidos eran personas capacitadas; por ello, no vio necesario realizar nuevos contratos (Valdivia, 2010).

La relación con las unidades educativas de descentralización fue limitado, al igual que en otros distritos. Como se mencionó, la UGEL y la DRE no tuvieron protagonismo en el proceso de municipalización educativa. En el caso de la DRE de Piura, esta empezó a participar tarde del proceso descentralista; por lo que no ayudó en nada a Paita y, prácticamente, no hubo una relación de coordinación (Valdivia, 2010). Incluso, la DRE no respetó las nuevas funciones que tenía la municipalidad y que ya no le correspondían, como el reparto del material educativo (Valdivia, 2010).

Siguiendo la misma línea, la UGEL de Paita tampoco proporcionó ayuda a su provincia con la implementación del PPMGE. Dicha unidad pareciera que ha desaparecido y las autoridades provinciales perciben eso porque la relación ya no es como antes (Valdivia, 2010). Debido a esto, la provincia de Paita ha ejecutado el proyecto de municipalización a través de la UGEL de Sullana, incluso fue esta UGEL la que capacitó al equipo técnico de la municipalidad porque el MINEDU no quiso (Valdivia, 2010). Sin embargo, relación entre la mencionada UGEL y la municipalidad ha sido muy conflictiva y generado descoordinaciones (Valdivia, 2010).

En ese sentido, la Municipalidad de Paita siente que verdaderamente van a poder descentralizar la gestión educativa en su localidad, ya que lo están realizando sin ayuda de otras instancias (Valdivia, 2010).

En síntesis, la provincia de Paita presentó problemas que varios municipios sufrieron al incluirse al PPMGE. Uno de ellos fue el intento de implementar al CEM a la estructura orgánica del municipio para evitar duplicidad de funciones y el otro es la distante relación que se genera con la UGEL y DRE a la que pertenece. Sin embargo, logró una transferencia adecuada de las funciones y se percibió un verdadero carácter descentralista, ya que el municipio fue autónomo.

Para finalizar, con lo explicado en esta última sección, se ha finalizado la investigación que buscaba comprender el proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú durante el segundo gobierno de Alan García. Para ello, se introdujo la investigación con antecedentes conceptuales y contextuales. Para luego, comprender el proceso municipalista educativo a través de su Plan Piloto y de las experiencias que hubo en distintos municipios peruanos.

Conclusiones

El presente trabajo buscó comprender el proceso descentralista educativo más reciente en la historia del Perú que dio la esperanza de recibir una mejor calidad educativa en las aulas del país, la municipalización de la gestión educativa implementada en 2006. Se inició la investigación con la pregunta ¿Cómo se desarrolló el proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú durante el segundo gobierno de Alan García? Para responder ello, se planteó como respuesta tentativa que el proceso de municipalización de la educación en el Perú se dio en un contexto educativo descentralista, que devino de un marco internacional y un contexto descentralista nacional, a través del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa que municipios del país, como Los Olivos y Paita, aplicaron para mejorar la calidad educativa de sus localidades mediante la creación del Consejo Educativo Municipal.

Para demostrar lo planteado, el trabajo estuvo dividido en dos capítulos. En el primer capítulo, fue necesario presentar los antecedentes a la municipalización educativa. En el primer subcapítulo, a partir del marco teórico propuesto, se explicó el desarrollo de la descentralización en el Perú. Se concluye que la descentralización peruana ha sido un proceso que ha presentado distintos cambios a lo largo de la historia del Perú. Desde la Constitución Política del Perú de 1979, la descentralización se volvió una política de Estado basándose en un modelo regionalista. Sin embargo, se canceló esta propuesta en el gobierno autoritario de Alberto Fujimori con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional que convirtieron al Estado en uno hipercentralista. No obstante, con el retorno de la democracia, se fortalecieron las instancias inferiores regionales y municipales con una serie de funciones, generando, hasta la actualidad, un modelo de desconcentración.

En el segundo subcapítulo, se describió la descentralización en materia educativa que ha presentado el Perú que se generó de un marco descentralista nacional y de una tendencia de descentralización educativa en América Latina. Se evidenció que la descentralización de la educación en el Perú también ha sufrido distintos cambios a la par con el contexto en el que se presentaba. Uno de los últimos procesos fue el dado en el gobierno de Alberto Fujimori, promovido por un ministro con distinto pensamiento, en el que se dio el poder de decisión sobre la gestión educativa a las instituciones educativas, principalmente, al director. Este modelo fue restaurado durante el gobierno de Alejandro Toledo por uno en el que se descentraliza la educación a instancias educativas inferiores, pero administrativamente. Como se observa, el enfoque de la descentralización educativa cambió con la llegada de un nuevo gobierno y esa tendencia se mantuvo durante el segundo gobierno de Alan García, ya que a su llegada se implementó la municipalización educativa.

Posteriormente, en el segundo capítulo, con los antecedentes presentados, se presentó el proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú que aparece en un marco descentralista educativo. En el primer subcapítulo, se describió en Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Se concluye que este plan presentó una serie de cambios en cuanto a funciones y participación de los órganos involucrados, así como en financiamiento, y resaltó la creación del Consejo Educativo Municipal, ya que enfatizó la participación de la comunidad educativa y de la municipalidad. Sin embargo, el plan presentó problemas como la falta de evaluación, duplicidad de funciones, no tomar en cuenta la heterogeneidad de los municipios y, principalmente, no centrarse en el aspecto pedagógico.

Con la descripción del plan, en el segundo subcapítulo, se explicaron las gestiones educativas en las localidades de Los Olivos y Paita cuando aplicaron el Plan Piloto. Se concluye que ambos municipios tuvieron experiencias educativas muy parecidas. Por un lado, ambos municipios presentaron una duplicidad de funciones entre el Consejo Educativo Municipal y gerencias ya existentes en sus estructuras orgánicas; por lo que tuvieron que modificar el organigrama municipal. Asimismo, la falta de presupuesto no fue un motivo para que abandonaran la municipalización; por lo contrario, lograron las transferencias al cumplir los requisitos. A su vez, en ambas localidades, se modificó la relación que tenían con sus respectivas DRE y UGEL.

En síntesis, la hipótesis planteada ha sido corroborada con lo propuesto en los capítulos. Quedó claro que la municipalización educativa en el Perú se dio en el marco nacional de descentralización educativa a través del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa que municipios, como Los Olivos y Paita, aplicaron. Lamentablemente, falta indagar sobre la finalidad del proceso que era mejorar la calidad educativa. Si bien se mencionó que el nivel educativo descendió en ciertas localidades, no se ha investigado a profundidad los efectos pedagógicos que generó la municipalización educativa en las gestiones educativas. ¿Qué tanto se diversificaron los currículos escolares? ¿Algún municipio cambió el calendario escolar debido al clima de la zona? ¿Los alumnos percibieron verdaderos cambios en las aulas o ni se percataron del proceso, ya que solo se centró en lo administrativo? Preguntas del aspecto pedagógico que aún faltan responder para ver si la municipalización en el Perú generó un verdadero cambio educativo.

Bibliografía

- Adrianzén, A. (2003). La descentralización en el Perú. En F. Carrión (Ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 221-241). Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Álvarez, N. (2010). La descentralización educativa en el Perú. *Educación*, 19(37), 7-26.
- Congreso de la República del Perú. (7 de marzo de 2002). Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización. [Ley N° 27680]. DO: 7928. Recuperado de: <https://bit.ly/2OZdPkQ>
- Congreso de la República del Perú. (29 de julio de 2003). Ley General de Educación. [Ley N° 28044]. DO: 8437. Recuperado de: <https://bit.ly/14Xzyhs>
- Congreso de la República del Perú (2006). Mensaje del presidente constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 2006. Recuperado de: <https://bit.ly/31dtX19>
- Constitución para la República del Perú [Const.] (1979).
- Friz, J. (2010). Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010). *Politai: revista de ciencia política*, 1 (1), 24-31.
- García, D. (2005). La descentralización en el Perú actual (Antecedentes, desarrollo y perspectivas) (Reflexiones al hilo de la reforma constitucional peruana en materia de descentralización). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (9), 737-751. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/45101/26629>.
- Hanson, M. (1997). *La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos*. Recuperado de: <https://bit.ly/2wEMzw6>
- Latorre, C., Núñez, I., González, L., y Hevia, R. (1991). *La Municipalización de la Educación : una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago de Chile, Chile: PIIE.
- Planas, P. (2001). *Manual del buen descentralista*. Trujillo, Perú: Nuevo Norte.
- Tirado, R. (2003). Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria. *Derecho y Sociedad*, (20), 143-159.
- Ugarte, S., y Cuenca, R. (2002). *¿Se podrá descentralizar “a pedazos”? : Descentralización educativa*. Recuperado de <https://bit.ly/2Vpj67y>.

- Vásquez, T., y Oliart, P. (2007). *La descentralización educativa 1996-2001: La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima, Perú: IEP.
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). *La Educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos*. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248526>
- Instituto de Estudios Peruanos. (18 de agosto de 2016). Mejorar la calidad de la educación pública es la manera más efectiva de formar buenos ciudadanos. Recuperado de: <https://iep.org.pe/noticias/mejorar-la-calidad-la-educacion-publica-la-manera-mas-efectiva-formar-buenos-ciudadanos/>
- Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana. (12 de marzo de 2019). Flor Pablo: “trabajaremos a la par de los docentes, quienes concretan las políticas educativas”. Recuperado de: <http://www.fondep.gob.pe/flor-pablo-trabajaremos-a-la-par-de-todos-los-docentes-que-concretan-las-politicas-educativas/>
- Canazas, K., y Márquez, K. (2015). *Diagnóstico del programa de Municipalización de la Gestión Educativa en el marco de la descentralización: Estudio de caso de la Municipalidad de Ventanilla* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Caycho, M., y Castellanos, T. (2009). *Sistematización del proceso de Municipalización Educativa: Casos de los distritos de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura*. Recuperado de: <https://bit.ly/2UtkAYd>
- Chirinos, L. (2012). *Estado de las políticas de descentralización educativa 2010 – julio 2011*. Recuperado de: <https://bit.ly/2R4ITOG>
- Defensoría del Pueblo. (2009). *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación* (N°148). Recuperado de: <https://bit.ly/2WrHMbW>
- Paredes, J. (2010). *El proceso de municipalización de la gestión educativa en el Perú: Un estudio sobre la participación de la comunidad educativa y de la Municipalidad en el distrito de Paucarpata* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F., México.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (31 de octubre de 2006). Autorizan al Ministerio de Educación con la participación de las Municipalidades llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria. [D.S. N° 078-2006-PCM]. DO: 9636. Recuperado de: <https://bit.ly/2WAh4OB>
- Valdivia, N. (2010). *La descentralización educativa en Piura: La experiencia de la municipalización de la educación en Paita*. Lima, Perú: Foro Educativo.
- Valdivia, N. (2012). *Descentralización de la gestión educativa en el Perú: la agenda pendiente y el rol del gobierno local*. Recuperado de: <https://bit.ly/2F2vBfG>

Vidal, C., y Paredes, S. (2010). El vaivén de la descentralización presupuestal educativa. En Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Ed.), *Perú Hoy: Centralismo y concentración* (pp. 203-218). Lima, Perú: DESCO.