

De experimentación a programa del Ministerio

Hacia dónde va el Plan

Piloto de Municipalización

Presenta un balance a dos años de iniciado el Plan Piloto de Municipalización, y reflexiona en torno a las certezas e incertidumbres de este proceso, al tiempo que se interroga sobre las funciones de los municipios provinciales y la ausencia de los gobiernos regionales en la implementación del referido Plan. Advierte sobre el riesgo de institucionalizarlo como un programa del Ministerio sin haber validado la primera etapa del piloto.

FANNI MUÑOZ

Consejo Directivo de Foro Educativo

La experiencia del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPM) resulta emblemática de la precaria institucionalidad del Estado peruano para responder con políticas educativas viables a las postergadas demandas ciudadanas por una educación de calidad con equidad.

A dos años de iniciado el referido PPM, cabe preguntarse cuáles son los avances y evidencias con las que se cuenta para hacer efectiva la *transferencia administrativa* a 15 municipalidades, tal como manda la resolución del 7 de marzo de 2009 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.¹

El PPM fue lanzado por el presidente Alan García en octubre de 2006, como parte del paquete descentralista. Surgió como una alternativa de mejora de la calidad educativa bajo la premisa de que, estando el Gobierno Local más cerca de los problemas de su jurisdicción, sería la instancia más adecuada para atender los asuntos educativos. Así, entre las funciones asignadas a las municipalidades están, además de otras, las referidas a la contratación de los docentes de las instituciones educativas y la implementación de programas de capacitación docente. Inicialmente participaron 56 municipalidades distribuidas en 26 circunscripciones (24 departamentos, Provincia Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao); sin embargo, después del primer año solo 46 municipalidades continuaron con él.

Como toda experimentación, fue diseñada para ser desarrollada por etapas; en este caso, iniciación (2007-2008), expansión (2009-2010) y generalización (2011-2015).² Esta última supondría un crecimiento significativo del

¹ Resolución ministerial 014-2009-PCM/SD: Acreditan a diversas municipalidades para el proceso de transferencia en materia de gestión educativa del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.

² Resolución ministerial 0031-2007-ED: Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007. Concepción teórica del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, S/P. 340950.



número de distritos y provincias. Aun así, resulta incomprendible que, sin haberse validado la primera etapa, se intente proceder a su institucionalización considerándolo como un programa del Ministerio.

La primera etapa se limitaría a los niveles de educación inicial y primaria y tenía por finalidad implementar el modelo de gestión y lograr la transferencia administrativa a las municipalidades. No obstante, el año 2008 no solo no se llegó a concretar el proceso de transferencia administrativa, como estaba estipulado para esta primera fase, sino que se incorporaron otras 88 municipalidades y se incluyó el nivel secundario.

¿Qué se puede decir sobre el avance del PPM transcurridos dos años desde que se iniciara? Los reportes e informes que publicita el MED no ofrecen evidencias suficientes sobre los avances hasta ahora logrados. Contrariamente, algunos estudios muestran la poca viabilidad de muchas de las municipalidades seleccionadas para asumir la gestión de las escuelas. Así, por ejemplo, no

se han implementado los planes de fortalecimiento de capacidades. A finales de 2007 muchos alcaldes mostraron su desinterés en participar en el taller “Dinámica Funcional de los Consejos Educativos Municipales”.

De acuerdo con el Informe de la Educación elaborado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN) en septiembre de 2007, “de los 47 alcaldes invitados sólo asistieron 23 y 8 enviaron a sus representantes” (INIDEN, 2008: 2). Por otra parte, la evaluación realizada en diciembre de 2007 por la oficina del MED encargada de conducir el PPM no proporciona información sobre el avance del proceso de transferencia administrativa. No se precisa la situación de las comisiones y los procedimientos para la transferencia administrativa y presupuestal a las municipalidades. La información de la que se disponía mostraba una situación de estancamiento en relación con tal transferencia. No se habían culminado los procedimientos para cada una de las etapas del proceso contenidos en la directiva 124-2007-ME/VGI-OCR.

La última evaluación del PPM realizada por el Ministerio (enero de 2009)³ presenta información general sobre su desarrollo en función de las actividades que se han llevado a cabo, especialmente las vinculadas al mejoramiento de la calidad de la educación, pero no es posible conocer el grado de avance de los municipios de acuerdo con su heterogeneidad, característica que requiere análisis diferenciados. Muchas de las acciones educativas que se realizan en las municipalidades han sido definidas en los planes de su organización; es el caso de la atención a la infancia, la diversificación curricular, el proyecto educativo local, entre otros, y no son resultado del PPM. Habría que preguntarse: ¿Cuáles son las acciones educativas que se están desarrollando en las municipalidades en función del objetivo central del Piloto?

Un problema estructural que el PPM debe enfrentar es el referido a la estructura organizativa que propone y a la existencia de estructuras organizacionales que ya funcionan en las municipalidades para atender la educación y que no siempre logran articularse. A ello se añade la yuxtaposición de funciones entre los municipios provinciales y los gobiernos regionales. Otra ausencia muy notoria es la participación efectiva de los gobiernos regionales en la implementación del PPM, respecto de la cual prima una lógica centralista que obstaculiza el proceso de descentralización. Un punto débil adicional concierne a la participación de la comunidad educativa: la representación y participación efectiva de los actores a través del Consejo Educativo Municipal no es real.

En cuanto al dispositivo normativo emitido el 7 de marzo del presente año sobre la acreditación de 15 municipalidades para el proceso de transferencia, surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo se ha hecho efectiva la acreditación? ¿Se cuenta con los informes situacionales por medio de los cuales las municipalidades han demostrado que reúnen los requerimientos estipulados en las normas para asumir la transferencia administrativa y presupuestal?

Cabe destacar que esta norma precisa que las municipalidades acreditadas para poner en práctica la transfe-

³ Plan Piloto 2007-2008, Evaluación. Ministerio de Educación. Vice Ministerio de Gestión Institucional. Oficina de Coordinación Regional, 2009.

cia tienen que cumplir “con los requisitos generales que se señalan en la Ley del Sistema de Acreditación sobre la base de la viabilidad técnica y funcional”.⁴ Este requisito señalado por la Secretaría de Descentralización es de gran interés, puesto que si bien se advierte la necesidad de que las municipalidades certifiquen el cumplimiento de los requisitos generales para garantizar la transferencia de competencias, ello no es ninguna garantía. Como señala el Informe n.º 141 de la Defensoría del Pueblo referido a la descentralización, en el nuevo diseño de acreditación:

“[...] la etapa de certificación se modificó drásticamente [...] De este modo ya no consistió en una verificación de los requisitos generales y específicos por cada función a ser transferida, se convirtió en una etapa de autoevaluación” (Defensoría del Pueblo, 2009).

Asimismo, se flexibilizó el cumplimiento de los requisitos generales, y los gobiernos regionales se han acreditado con el solo compromiso. En este marco, es muy posible que las municipalidades, aun cuando no lleguen a reunir las condiciones y capacidades, sean calificadas para recibir la transferencia. Y no es menos importante preguntarse por qué desde el diseño del PPM, y en función del objetivo de éste, no se contempló la necesidad de acreditar las competencias pedagógicas, que son las que están asociadas a la calidad de la educación.

De no tomar medidas adecuadas para hacer un balance de lo realizado en el Plan Piloto, lejos de mejorar la calidad de la educación, corremos el riesgo de ahondar las brechas de inequidad, como ha sucedido en otras experiencias de municipalización de la educación como la chilena. 

De no tomar medidas adecuadas para hacer un balance de lo realizado en el Plan Piloto, lejos de mejorar la calidad de la educación, corremos el riesgo de ahondar las brechas de inequidad, como ha sucedido en otras experiencias de municipalización de la educación como la chilena.

⁴ RM 014-2009-PCM/SD, *loc. cit.*, artículo 2.º.

REFERENCIAS

Defensoría del Pueblo; 2009; HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN AL SERVICIO DE LAS PERSONAS: RECOMENDACIONES EN TORNO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES. LIMA: INFORME DEFENSORIAL N.º 141. Defensoría del Pueblo, marzo.

INIDEN; 2008; INIDEN, año XVII, enero.