



Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación

Serie Informes Defensoriales - Informe N° 148

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, diciembre del 2009.
600 ejemplares.

Segunda edición: Lima, Perú, enero del 2010
500 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
2010-00680.

El Informe Defensorial N° 148 ha sido elaborado por las comisionadas Mónica Liliana Callirgos Morales y Kelly Linarez Calderón, bajo la coordinación de Kantuta Nataly Vallenas Rojas, Jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal.

La edición del texto estuvo a cargo de Mario Razzeto.

Auspiciado por:
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación
Económica (BMZ)

La Defensoría del Pueblo agradece a la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ por el auspicio integral de la presente publicación.

INDICE

PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I	
LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	17
1.1. Descentralización de la educación en el Perú.	20
1.2. Competencias en materia de educación.	29
1.2.1. Distribución de competencias entre niveles de gobierno.	31
1.2.2. Principales dificultades en la distribución de competencias.	44
1.3. Transferencia de competencias en materia de educación.	48
1.3.1. Transferencia de competencias en materia de educación a nivel regional.	49
1.3.2. Transferencia de competencias en materia de educación a nivel local.	56
CAPÍTULO II	
PLAN PILOTO DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	59
2.1. Marco normativo.	59
2.2. Comentarios al diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.	64

2.2.1. Objetivos y estrategia del Plan de Municipalización.	64
2.2.2 Etapas del Plan de Municipalización.	69
2.2.3. Organización.	73
2.2.4. Financiamiento.	79
2.3. Comentarios al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa.	82

**CAPÍTULO III
SUPERVISIÓN DE LA DEFENSORÍA
DEL PUEBLO SOBRE EL PLAN PILOTO
DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA
GESTIÓN EDUCATIVA** 89

3.1. Metodología empleada.	89
3.2. Aspectos que son materia de supervisión.	94
3.3. Implementación del Plan Piloto.	95
3.3.1. Acciones iniciales del Ministerio de Educación.	95
3.3.2. Conformación y funcionamiento del Consejo Educativo Municipal.	98
3.3.3. Implementación de la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal.	105
3.3.4. Coordinaciones intergubernamentales.	111
3.3.5. Resistencias a la implementación del Plan Piloto.	115
3.4. Proceso de transferencia administrativa y de funciones.	118

3.4.1. Transferencia administrativa.	119
a. Regulación de la transferencia administrativa.	119
b. Viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.	127
c. Transferencia presupuestal.	133
d. Transferencia contable y del acervo documentario.	163
3.4.2. Transferencia de funciones.	165
3.5. Coordinación y concertación con los gobiernos regionales y locales.	171
3.6. Fortalecimiento del rol de los gobiernos locales.	174
CONCLUSIONES	177
RECOMENDACIONES	191
ANEXOS	197

PRESENTACIÓN

La Defensoría del Pueblo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 162º de la Constitución Política del Perú, es un organismo autónomo que debe asumir la función de la defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En ese sentido, una de las líneas de atención prioritaria de la Defensoría del Pueblo es la protección del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, por tratarse de un derecho constitucional que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, asegurar y promover, pues solo mediante un sistema educativo de calidad será posible que todas las personas logren una formación que les permita alcanzar su desarrollo personal y profesional, así como formar futuros ciudadanos en el país.

El proceso de descentralización que se está implementando en el Perú crea un nuevo escenario para que, a través de sus diferentes niveles de gobierno, el Estado pueda cumplir mejor y oportunamente con sus obligaciones para la realización y satisfacción del derecho a la educación. Por ello, la Defensoría del Pueblo ha acompañado el proceso de descentralización en

cada una de sus etapas, con la finalidad de contribuir a que su implementación se desarrolle conforme al marco legal vigente, garantizando el respeto de los derechos ciudadanos, así como la continuidad y mejora en la prestación de los servicios a la población.

En el año 2006, el Presidente de la República anunció la creación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa como parte de las medidas adoptadas para impulsar el proceso de descentralización. Esa medida se adoptó ante la necesidad de mejorar la calidad de la educación en las Instituciones Educativas Públicas, con el objetivo de superar las brechas y resultados negativos en los aprendizajes de los estudiantes.¹

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa propone transferir la gestión educativa a las municipalidades distritales –que se encuentran en el nivel más cercano de la población– y, por lo tanto, con mayores posibilidades de adecuar la prestación del servicio educativo a las necesidades de la población escolar y a la realidad de sus localidades.

De acuerdo con lo regulado en la Resolución Ministerial N° 0031–2007–ED que aprobó el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y los lineamientos del Plan Piloto, el Plan de Municipalización

1 Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto, p. 5.

se realizará en tres etapas: la etapa inicial (Plan Piloto), la etapa de expansión, que consistirá en el incremento de distritos y provincias y, posteriormente, la etapa de generalización.

En virtud de ello, una vez anunciado el inicio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, la Defensoría del Pueblo consideró que era oportuno acompañar y supervisar su implementación, labor que se llevó a cabo en tres momentos: el primero, entre septiembre y diciembre del 2007; el segundo, entre junio y julio del 2008; y el tercero, durante septiembre del 2009.

El objetivo del *Informe Defensorial N° 148, “Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación”*, es contribuir a que este nuevo modelo de gestión educativa garantice la mejora de la calidad educativa en el país y se constituya en una oportunidad para superar los niveles de inequidad educativa existentes.

Para tal efecto, en el primer capítulo se analiza el marco normativo de distribución de competencias entre niveles de gobierno con relación a la gestión educativa. A este respecto, se señala que una de las principales dificultades para una adecuada descentralización de la gestión educativa radica en la poca claridad en lo referido a la definición de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno

(nacional, regional y local). En tal sentido, se destaca la necesidad de que el Ministerio de Educación, de manera coordinada y concertada con los gobiernos regionales y locales, defina las competencias y funciones que corresponde asumir a cada nivel de gobierno, precisando las funciones de las municipalidades provinciales y distritales y definiendo el rol de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y de las Instituciones Educativas (IE) en la gestión educativa.

En el segundo capítulo se comenta el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y del Plan Piloto, en lo concerniente a su organización, las etapas para su implementación, su financiamiento y la selección de las 56 municipalidades distritales comprendidas en el Plan Piloto.

Finalmente, en el tercer capítulo se presentan los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo del desarrollo del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Estos resultados muestran que el diseño del Plan no se articula con el proceso de descentralización, lo cual se manifiesta principalmente en el proceso de transferencia de responsabilidades a las municipalidades en el marco del Plan Piloto, el cual se inicia con la transferencia administrativa antes que con la transferencia de competencias y funciones, conforme a lo regulado en las normas de descentralización.

Asimismo, una de las debilidades advertidas en el proceso de transferencia administrativa es la referida a la falta de instalación de los programas informáticos para la administración del personal y la demora en la conclusión de la transferencia de los estados contables y del acervo documentario, sin lo cual las municipalidades no pueden ejercer adecuadamente las funciones asignadas en materia de administración de personal.

Por otro lado, se percibe una débil concertación y coordinación del Ministerio de Educación con los gobiernos regionales y locales, tanto en el diseño como en la implementación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y del Plan Piloto, lo cual está acarreado como consecuencia algunos cuestionamientos por parte de los gobiernos sub nacionales que podrían afectar la prestación del servicio educativo.

Para la Defensoría del Pueblo, la base del éxito de la descentralización radica en el consenso y la coordinación permanente que debe producirse entre los tres niveles de gobierno. Es necesario involucrar a los gobiernos regionales y locales en la adopción de decisiones. Solo así será posible consolidar el rol rector del gobierno nacional, fortalecer a los gobiernos sub nacionales y articular las políticas nacionales, regionales y locales.

Asimismo, en la Defensoría del Pueblo se considera que la dirección y la conducción de los servicios educativos desde el nivel de gobierno más cercano a la población puede contribuir a mejorar la calidad de la educación, así como facilitar el cumplimiento de las obligaciones del Estado para la plena satisfacción del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, siempre que la transferencia de la gestión educativa a los gobiernos sub nacionales se efectúe de manera ordenada y garantizando su capacidad de gestión, es decir, el fortalecimiento de sus capacidades y la transferencia de los recursos vinculados a éstas.

En razón de ello, es indispensable ordenar el proceso de transferencia de responsabilidades a las municipalidades del Plan Piloto, efectuando una clara transferencia de competencias y funciones o delegación de funciones, debidamente acompañada de los recursos vinculados a éstas y de un programa de fortalecimiento de capacidades y de asistencia técnica de carácter permanente.

La Defensoría del Pueblo reconoce los permanentes esfuerzos de las municipalidades por contribuir a la educación, inclusive desde antes de poner en marcha el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa. Sin embargo, para que se cumpla con el objetivo del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, que constituye la mejora de la calidad de la educación, se debe garantizar que las municipalidades cuenten

con las condiciones suficientes para cumplir con sus responsabilidades. Lo contrario podría revertir negativamente en la prestación del servicio educativo y, en consecuencia, afectar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

Tengo la esperanza de que este Informe Defensorial contribuya a promover un mayor nivel de coordinación y concertación entre los niveles de gobierno y que se pueda convertir en uno de los instrumentos útiles para la evaluación que el Ministerio de Educación realice sobre la implementación del Plan Piloto, antes de darse inicio a una etapa de expansión.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

CAPÍTULO I

LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) consideran que “(...) descentralizar las competencias en materia de educación, junto con la formación y el fortalecimiento de las capacidades y el acceso a presupuestos y sistemas que garanticen la responsabilidad y la participación locales”² es una de las medidas para garantizar una educación de calidad para todos los niños y las niñas.

El derecho a la educación es reconocido como un derecho humano fundamental para el desarrollo de las personas y de las sociedades. El ordenamiento jurídico del Perú, en concordancia con los instrumentos internacionales, ha desarrollado el contenido y los alcances del derecho a la educación, así como el conjunto de obligaciones que respecto a este derecho debe asumir al Estado peruano.

Ciertamente, el Estado está llamado a aplicar un enfoque de la educación basado en los derechos humanos.

2 UNESCO Y UNICEF. *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*. New York: UNESCO Y UNICEF, 2008, p. 123.

Solo así se podrá asegurar a todos los niños y niñas del país una educación de calidad que respete y promueva su derecho a la dignidad y a su desarrollo óptimo.³

En ese sentido, y considerando las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación N° 13, corresponde al Estado peruano asegurar, a través de sus tres niveles de gobierno, la prestación de un servicio educativo de calidad que atienda a cada uno de los cuatro componentes del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁴

En el Perú, la obligación del Estado de asegurar **la disponibilidad** del derecho a la educación está relacionada con la obligación de garantizar el número de instituciones educativas (IE) y de programas educativos suficientes para atender las necesidades educativas de los niños y niñas en edad escolar. Este componente del derecho a la educación también guarda relación con la obligación del Estado de mantener la adecuada infraestructura de las IE y de docentes capacitados con salarios adecuados, así como dotar de materiales educativos y textos escolares suficientes a las IE.

3 Ibid., p. 1.

4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 13: El derecho a la educación*. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafos 6 y 49.

La accesibilidad está relacionada con la obligación del Estado de garantizar el derecho de todos a la educación, sin discriminación alguna. En tal sentido, se debe garantizar la obligatoriedad y la gratuidad de la educación escolar. Asimismo está orientada a garantizar que las IE y los programas de enseñanza se extiendan a toda la población, sobre todo a aquellas con mayores dificultades para acceder a la educación, ya sea por su lejanía respecto de las IE, por su situación económica o por razones de discapacidad.

Respecto a **la aceptabilidad**, el Estado tiene la obligación de garantizar una educación de calidad, lo cual está relacionado con los contenidos mínimos en la curricula escolar, los cuales deben estar adecuados a las necesidades y la realidad de cada población escolar, así como a la idoneidad de los métodos utilizados por los docentes al momento de educar a los estudiantes.

Asimismo, **la adaptabilidad** implica el deber del Estado de asegurar la permanencia de los niños y las niñas en las IE, adoptando, para ello, medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y para reducir las tasas de deserción escolar.

Como se ha podido observar, la materialización de la educación como derecho no se agota en su reconocimiento formal por parte de los Estados, sino que implica, además, el cumplimiento de una serie de obligaciones que permitan su pleno ejercicio y disfrute.

De ahí la importancia de contar con un modelo de gestión educativa que garantice el cumplimiento de los cuatro componentes del derecho a la educación y que guarde coherencia con el actual modelo de descentralización, bajo el cual la educación se convierte en una competencia compartida por los tres niveles de gobierno.

La descentralización constituye una oportunidad para lograr un sistema educativo más eficiente, pues permite que cada nivel de gobierno asuma determinadas responsabilidades y adecúe la prestación del servicio educativo a las diferentes características, condiciones y necesidades de la población escolar. De este modo se debe lograr que se cumplan los principios de justicia y equidad, y se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el sistema educativo.

1.1. Descentralización de la educación en el Perú

Desde una perspectiva democrática, la descentralización debe formar parte de una reforma global del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. En ese sentido, en el campo de la Educación, la descentralización debe ser favorable para la mejora sostenida de la calidad de la educación y la reducción de las desigualdades en los aprendizajes fundamentales, lo cual implica impulsar un proceso pedagógico de ampliación de poder en actores relegados o excluidos de

las decisiones y de la transferencia de competencias y funciones a los organismos descentralizados a fin de que se ejerzan con mayor autonomía.⁵

En las últimas décadas tuvieron lugar varios intentos para avanzar hacia la descentralización de la gestión de la educación. Para algunos autores, como Hugo Díaz y Néstor Valdivia, estos intentos estuvieron marcados por dos características centrales: por un lado, carecieron de una visión del modelo de gestión a alcanzar y estuvieron sujetos a la improvisación y falta de continuidad; por otro lado, se trató de procesos de desconcentración de funciones administrativas, cuyo objetivo estuvo orientado a mejorar la gestión administrativa antes que a la búsqueda de una mayor equidad y calidad de la educación en el país.⁶

Durante la reforma educativa de los años 70 se crearon las Zonas Educativas en los departamentos y las provincias, con facultades para asumir decisiones de carácter operativo. Asimismo se pusieron en marcha los Núcleos Educativos Comunales (NEC) como ejes de la labor de las Redes Educativas y como las instancias encargadas de adecuar las normas naciona-

5 Iguíñiz, Manuel. "La descentralización y la transformación en educación". En *Revista de Educación y Cultura*, N° 61. Lima: Tarea, 2005, p. 4.

6 Díaz, Hugo y Valdivia, Néstor. "Descentralización educativa y niveles intermedios: algunos temas pendientes sobre el rol de las UGEL". En *Revista Foro Educativo*. N° 12. Lima, 2007, p. 26. <www.foroeducativo.org>

les a las características específicas de su ámbito. Se reconoció a los NEC amplias facultades, pero, en la práctica, fueron recortándose. Aunado todo esto a la falta de personal y de recursos presupuestales, no favoreció su adecuado funcionamiento.

Las Zonas Educativas y los NEC fueron reemplazados por las Supervisiones Educativas, las cuales, posteriormente, fueron reemplazadas por las Unidades de Servicios Educativos (USE) que asumieron funciones administrativas y funciones pedagógicas que influían directamente en las decisiones de las escuelas.

Finalmente, a finales de la década de los 80, con la creación de las regiones y sub regiones de educación se creó un nivel más de gestión, las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE), que tuvieron jurisdicción en ámbitos más pequeños y solo asumieron funciones pedagógicas.⁷ Asimismo, en el plano regional siguieron funcionando las Direcciones Regionales de Educación (DRE) que, durante la década de los 90, pasaron a constituirse en la instancia desconcentrada del Ministerio de Educación, bajo la estructura de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), creados después de que se suspendió el proceso de regionalización en el país.

7 Defensoría del Pueblo. *Conociendo el Plan de Transferencia de Competencias del Quinquenio 2005-2009 de los Sectores de Salud y Educación, Bajo un Enfoque de Derechos*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005. p. 25.

La mayoría de estos intentos destinados a descentralizar la gestión educativa correspondieron más bien a procesos de desconcentración de funciones y actividades administrativas. Así, el Ministerio de Educación, conjuntamente con el Ministerio de Salud, alcanzó un alto nivel de desconcentración y muchas de sus funciones, sobre todo las de carácter administrativo, fueron ejercidas por órganos ejecutores como las Direcciones Regionales. Sin embargo, el alto nivel de desconcentración del Sector no se debe confundir con su descentralización.

Con la aprobación de la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV,⁸ se inició una nueva etapa para implementar la descentralización en el Perú, la cual se constituyó en una de las reformas más importantes del Estado, pues tiene por objetivo fundamental lograr un Estado más próximo a la población que le permita atender mejor y oportunamente sus demandas, especialmente las correspondientes a los más pobres y excluidos del país, así como mejorar la calidad de la prestación de los servicios a la población y contribuir a lograr el desarrollo integral y sostenido del país.

El nuevo diseño constitucional de descentralización se basa en la distribución del poder en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) con autonomía económica, política y administrativa para el ejercicio

8 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de marzo del 2002.

de sus competencias y funciones, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, en el cual los gobiernos sub nacionales deberán definir sus políticas y planes de desarrollo de manera articulada con el desarrollo e interés nacional.

En ese contexto se aprobó la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que es la ley-marco que sienta las bases de la descentralización y desarrolla los principios que rigen este proceso, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- **Permanencia.** El proceso de descentralización constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, y cuyo efecto vinculante abarca a todos los poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.
- **Dinamismo y gradualidad.** El proceso de descentralización es un proceso constante y continuo. Se desarrolla por etapas, de manera progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. Promueve la integración regional y la conformación de macro regiones.
- **Irreversibilidad.** El proceso debe garantizar, a largo plazo, un país mejor organizado, con

mejor distribución poblacional, económica y socialmente más justa y equitativa, así como políticamente institucionalizado.

- **Democracia.** Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito; así como que las relaciones entre Estado y sociedad se basen en la participación y concertación de la gestión de gobierno.
- **Integralidad.** El proceso de descentralización abarca e interrelaciona a todo el conjunto nacional en todo el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades.
- **Subsidiariedad.** Las actividades de gobierno alcanzan mayor eficiencia, eficacia y control de la población si se realizan en forma descentralizada. La subsidiariedad supone que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad.

Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización estableció que el proceso de descentralización se desarrollaría en las siguientes etapas:

- Etapa preparatoria, referida a la aprobación del marco normativo que rige la descentrali-

zación, desactivación del Ministerio de la Presidencia, inventariado de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), elaboración del plan de transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional y local, entre otros aspectos.

- Primera Etapa: Instalación de gobiernos regionales sobre base departamental, transferencia de los activos y pasivos de los CTAR y elección de las primeras autoridades regionales.
- Segunda Etapa: Consolidación del proceso de regionalización, referido a la formulación y aprobación del plan nacional de inversión descentralizada, difusión del plan nacional de regionalización y promoción y asistencia técnica para la conformación de regiones.⁹
- Tercera Etapa: Transferencia de funciones sectoriales, excepto salud y educación.
- Cuarta etapa: Transferencia de funciones en salud y educación.

No obstante, la Ley N° 27902 modificó la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableciendo

9 Modificado por la Ley N° 29379, fechada el 13 de junio del 2009.

que, a partir del 1 de enero del 2004, se iniciaría la transferencia de competencias sectoriales, incluyendo educación y salud. En consecuencia, la tercera y cuarta etapa dejaron de ser etapas consecutivas y pasaron a ser etapas paralelas. Así, la transferencia de funciones en materia de educación fue considerada en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2006, en tanto que su transferencia se inició en el 2007, conjuntamente con la transferencia en todos los Sectores.

Por otra parte, la Ley de Bases de la Descentralización estableció que para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- **Subsidiariedad:** establece que el nivel más cercano a la población es el más idóneo para ejercer una competencia.
- **Selectividad y proporcionalidad:** establece que la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos sub nacionales debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de estos niveles de gobierno, la cual será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos.
- **Provisión:** establece que toda transferencia de funciones debe ir necesariamente acompañada de los recursos vinculados a éstas.

- **Concurrencia:** establece que cada nivel de gobierno debe respetar el campo de atribuciones de los demás.

En ese sentido, para efectos de la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales se aprobó la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, así como su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM. Esta norma tiene por finalidad medir objetiva y técnicamente las capacidades de los gobiernos regionales y locales para ejercer y ejecutar las competencias que son materia de transferencia, sin perjudicar los estándares de calidad previamente definidos, es decir, sin afectar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas a recibir del Estado servicios de calidad.

Asimismo, el sistema de acreditación tiene por objetivo fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales para responder a las responsabilidades y recursos transferidos con eficiencia, y en armonía con los fines del desarrollo integral del país y los principios de inclusión y atención preferente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

En consecuencia, los fines del sistema de acreditación se circunscriben a los objetivos de la descentralización, que son beneficiar a la población con servicios de calidad e impulsar el desarrollo integral y sostenido del país, lo cual solo se podrá lograr en

tanto los gobiernos sub nacionales cuenten con las capacidades suficientes y los recursos necesarios para poder mejorar la calidad en la prestación de los servicios y establecer políticas de desarrollo regional y local articuladas al interés nacional. En ese contexto es necesario medir las capacidades reales de los gobiernos sub nacionales y fortalecer su capacidad de gestión, previamente a la transferencia de funciones, pues solo así se podrá garantizar el propósito de la descentralización.

1.2. Competencias en materia de educación

Como se ha señalado en el punto precedente del presente informe, el modelo de descentralización que se está implementando en el Perú implica la coexistencia de tres niveles de gobierno con funciones específicas, que deberán ejercer de manera armónica y articulada, respetando su ámbito de competencia y contribuyendo al desarrollo sostenible e integral del país.

Bajo ese modelo, algunas competencias deberán ser asumidas por un solo nivel de gobierno, en tanto que podrán involucrar a dos o a los tres niveles de gobierno. Por ello, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, define tres tipos de competencias:

- **Exclusivas:** aquellas que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno.

- **Compartidas:** aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno que comparten fases sucesivas de los procesos implicados, debiendo precisarse la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel de gobierno.
- **Delegables:** aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, pero la entidad que la recibe la ejercerá durante el período de la delegación.

De la lectura conjunta de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades es posible determinar que la gestión de la educación es competencia compartida por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). En ese sentido, el reparto competencial entre los niveles sub nacionales se encuentra regulado en el artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades. En el caso de las funciones correspondientes al nivel nacional, aún están por definirse en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, conforme a lo regulado en la Ley N° 29158, Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La distribución de competencias en el marco del diseño de descentralización prioriza el rol rector del gobierno nacional y la intervención de los gobiernos sub nacionales en la gestión educativa. Sin embargo, en el plano sectorial se aprobó la Ley N° 28044, Ley General de Educación, la cual plantea un sistema de gestión educativo descentralizado, basado en cuatro instancias de gestión (las IE, las UGEL, las DRE y el Ministerio de Educación) a las cuales se asignan funciones específicas.

Por consiguiente, siendo la Ley General de Educación una norma de carácter general, en la cual se asignan funciones específicas a las instancias de gestión educativa, también debe ser tomada en cuenta para el análisis de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno.

1.2.1. Distribución de competencias entre niveles de gobierno

Como se ha señalado en el punto precedente de este documento, para arribar a un análisis de la distribución de competencias y funciones en materia de educación entre los tres niveles de gobierno es necesario tomar en cuenta, principalmente, lo regulado en las respectivas Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales, así como lo dispuesto en la Ley General de Educación y su Reglamento.

En atención a lo expuesto, la distribución de funciones en materia de educación es la siguiente:

a. Gobierno Nacional

De acuerdo con lo regulado en la Ley de Bases de la Descentralización, el Gobierno Nacional es ejercido por el Poder Ejecutivo, el cual se encuentra conformado por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las entidades públicas. En ese contexto, los Ministerios son los organismos del Poder Ejecutivo encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría de ellas.¹⁰

Una vez que se inició el proceso de descentralización surgió la necesidad de adecuar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para fijar las funciones específicas exclusivas y compartidas del Gobierno Nacional en un modelo de Estado unitario y descentralizado. En ese sentido, la aprobación de esta norma debió ser una prioridad para completar el marco normativo que regula la distribución de competencias entre niveles de gobierno, antes de iniciar el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos sub nacionales. Sin embargo, la aprobación de la Ley N° 29158, Nueva Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, no se concretó

10 Artículo 22° Inciso 22.1) de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

hasta finales del año 2007, es decir, con posterioridad al inicio del proceso de transferencia de competencias al nivel regional.

Asimismo, la aprobación de dicha norma no fue suficiente para completar el marco normativo de distribución de competencias, pues en su artículo 5º establece que las competencias compartidas del nivel nacional serán definidas en las Leyes de Organización y Funciones de cada Ministerio del Poder Ejecutivo, para lo cual cada uno de estos deberá remitir al Congreso de la República los respectivos proyectos de ley¹¹ para su aprobación.

De acuerdo con la información recabada por la Defensoría del Pueblo, a la fecha de cierre de este Informe se han presentado los proyectos de Ley de Organización y Funciones de todos los Ministerios, excepto el correspondiente al Ministerio de Educación, que aún se encuentra en su etapa de elaboración. En consecuencia, todavía no se maneja un concepto claro respecto de las funciones exclusivas y compartidas que corresponde asumir al nivel nacional en materia de educación.

No obstante, el rol rector del Gobierno Nacional lo define el artículo 45º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, concordado con el artículo 26º de la Ley de Bases de la Descentralización, según los

11 Primera Disposición Transitoria de la Ley N° 29158.

cuales es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, atendiendo a los intereses generales del Estado y a la diversidad de las realidades regionales y locales.

En el mismo sentido, el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, de fecha 29 de abril del 2005, concordante con la Ley General de Educación, establece que el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional encargado de preservar la unidad del sistema educativo. Por consiguiente, le corresponde definir, dirigir y articular la política educativa, cultural, recreacional y deportiva, teniendo en cuenta el interés general del Estado y la diversidad regional y local del país. En esa línea, dicha norma le asigna como función la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, que es el instrumento de gestión que agrupa al conjunto de políticas que establecen el marco estratégico para la toma de decisiones orientadas al desarrollo de la educación, debiendo elaborarse a través del dialogo nacional, el consenso y la concertación política.

Asimismo, al Ministerio de Educación se le asignan, entre otras funciones, las de definir, dirigir, regular y evaluar la política educativa y pedagógica nacional, así como la elaboración de los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y definir la política sectorial de personal,

programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo, e implementar la carrera pública magisterial. Además, le corresponde dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa y el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del Magisterio.

Del mismo modo se determina que el Ministerio debe coordinar con los organismos encargados de operar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje en los términos establecidos por la ley, así como su difusión.

En ese sentido, la Ley General de Educación define el rol rector del Ministerio de Educación sobre la política y planificación del Sistema Educativo Nacional y le asigna determinadas funciones. Es necesario, no obstante, que la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación recoja y defina con mayor precisión estas funciones, así como que permita adecuar la estructura orgánica del Ministerio de Educación a un modelo de gestión compartido y descentralizado de la educación.

b. Gobiernos Regionales

En el marco de la descentralización, los Gobiernos Regionales son un nuevo nivel de gobierno intermedio, los cuales se encuentran conformados sobre la base departamental, en tanto no se inicie el proceso

de integración regional y conformación de regiones, de acuerdo con lo regulado en el artículo 190° de la Constitución Política.

En su artículo 47°, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece las funciones que les corresponde asumir a los gobiernos regionales en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, las cuales son recogidas en el artículo 71° del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED.

Conforme se desprende de las referidas normas, corresponde a los gobiernos regionales definir, dirigir y gestionar las políticas regionales de manera concertada y participativa, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Por lo tanto, tienen por función elaborar el Proyecto Educativo Regional; la diversificación curricular a nivel regional; ejecutar los programas de alfabetización dentro de su jurisdicción, y desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región.

Igualmente, tienen por función evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación; supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria; promover la educación intercultural; y

modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa, propiciando la formación de redes de instituciones educativas, entre otras funciones.

Por otra parte, la Ley General de Educación define a la DRE como la instancia especializada del gobierno regional y a la UGEL como la instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional, dependiente administrativamente de la DRE. En consecuencia, de acuerdo con la referida ley, tanto la DRE como la UGEL forman parte de la estructura orgánica del gobierno regional y, por lo tanto, se entiende que las funciones específicas que la Ley General de Educación les asigna a dichas instancias de gestión complementan las funciones de los gobiernos regionales.

Entre las funciones asignadas en la Ley General de Educación a las DRE se pueden mencionar las siguientes: identificar las prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en el ámbito regional y gestionar su financiamiento; formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región; y autorizar, en coordinación con las UGEL, el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

Respecto a las UGEL, la Ley General de Educación determina que su jurisdicción territorial es la provincia. En consecuencia, sus funciones incluyen las siguientes: participar en la formulación de la política educativa regional y nacional; diseñar, ejecutar

y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción; promover y apoyar la diversificación de la curricula de las instituciones educativas en su jurisdicción; y promover y ejecutar estrategias y programas de alfabetización en el ámbito local.

Asimismo, se le asignan como funciones regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las IE, preservando su autonomía institucional; prestar apoyo administrativo y logístico a las IE públicas de su jurisdicción; determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento; y participar en la construcción y mantenimiento, coordinando acciones en apoyo de los gobiernos regionales y locales.

También les corresponden las funciones de asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las IE, fortaleciendo su autonomía institucional; identificar las necesidades de capacitación del personal docente y administrativo y desarrollar programas de capacitación; conducir el proceso de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo; y desarrollar acciones de personal, en coordinación con la DRE.

Entre las funciones prescritas por la Ley General de Educación es posible apreciar que dicha norma asigna un rol protagónico a la UGEL en el ámbito local, estableciendo que esta instancia deberá realizar una planificación concertada con los gobiernos locales para lograr una educación de calidad y equidad en su ámbito, optimizar el uso de los recursos y evitar

la duplicidad de esfuerzos. Sin embargo, el modelo de gestión educativa propuesto en la Ley General de Educación no se articula con el diseño de descentralización, bajo el cual corresponde a los Gobiernos Locales, como nivel de gobierno reconocido constitucionalmente, asumir el rol protagónico en la planificación de la educación a nivel local y, en todo caso, correspondería a la UGEL constituirse en la instancia técnica de apoyo y asesoramiento.

En ese sentido es fundamental que, a la brevedad posible, se definan las competencias y funciones en materia de educación que corresponde asumir a cada nivel de gobierno, así como el rol que corresponderá asumir a las UGEL en la gestión educativa.

c. Gobiernos Locales

La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, define a los Gobiernos Locales como las entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses correspondientes a sus colectividades. En ese sentido, en el artículo 82° de la referida norma se establecen las funciones específicas de los gobiernos locales en materias de educación, cultura, deporte y recreación, las que deben ser ejercidas de manera compartida y articulada con los gobiernos regionales y el gobierno nacional.

Una primera observación a la Ley Orgánica de Municipalidades está referida a que si bien dicha norma desarrolla la dualidad municipal (provincial–distrital) reconocida constitucionalmente, al especificar las funciones en materia de educación no hace distinción entre las funciones específicas exclusivas o compartidas correspondientes a las municipalidades provinciales y distritales. Asimismo, tampoco precisa las funciones que deben asumir cada una de éstas, como sí lo precisa en las demás materias de competencia local.

La Ley establece una serie de funciones que, al parecer, corresponden tanto al nivel provincial como al distrital, y únicamente en el párrafo final del artículo 82° establece que en aquellos supuestos en los que las municipalidades distritales no puedan ejercer sus funciones procederán de acuerdo a lo regulado en los artículos 76° y 77° de la misma ley.

A este respecto, el artículo 76° regula la facultad de las municipalidades para delegar las competencias específicas exclusivas, cuando se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente. Por su parte, el artículo 77° establece que las municipalidades distritales, ante la falta de cobertura o imposibilidad temporal de prestar un servicio público¹² de su competencia, pueden solicitar de manera excepcional a la municipalidad provincial que lo preste temporalmente.

12 Sentencias del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC del 19 de julio del 2006, fj. 11.

De la lectura conjunta de los referidos artículos, y considerando que la ley no hace distinción entre funciones exclusivas o compartidas, se puede concluir que las funciones referidas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades deben ser asumidas tanto por las municipalidades provinciales como por las distritales, dejándose a salvo la facultad de las municipalidades distritales para delegar cualquiera de sus funciones en materia de educación a las municipalidades provinciales, cuando estén imposibilitadas de cumplirlas.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades asigna a los gobiernos locales funciones semejantes a las del nivel nacional y regional, pero circunscritas a su jurisdicción, como diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo local de su jurisdicción; promover la diversificación curricular a nivel local; promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización; apoyar la creación de redes educativas; monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción; y construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción.

Las funciones asignadas en el ámbito local son de especial relevancia si se considera que los municipios son la instancia de gobierno más cercana a la población y a las IE. Por consiguiente, podrían tener mayores posibilidades de realizar un trabajo de impacto directo en la prestación del servicio educativo.

Sin embargo, como se ha constatado en el curso de la investigación, la principal dificultad en la distribución de competencias en materia de educación radica en que algunas de las funciones específicas asignadas por la Ley Orgánica de Municipalidades a los gobiernos locales coinciden con las funciones asignadas por la Ley General de Educación a las UGEL, conforme podemos apreciar en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 1

Ley Orgánica de Municipalidades (Gobiernos Locales)	Ley General de Educación (UGEL)
Artículo 82° inciso 2) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	Artículo 73° inciso b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte de los Gobiernos Locales.
Artículo 82° inciso 3) Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.	Artículo 73° inciso n) Promover y apoyar la diversificación de los currículos de las instituciones educativas en su jurisdicción.
Artículo 82° inciso 4) Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.	Artículo 73° inciso c) Regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las instituciones educativas, preservando su autonomía institucional. Artículo 73° inciso d) Asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional.
Artículo 82° inciso 5) Construir, equipar y mantener infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional Concertado y el presupuesto que se le asigne.	Artículo 73° inciso m) Determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en la construcción y mantenimiento, en coordinación y apoyo de los gobiernos regionales y locales.

Municipalización de la Gestión Educativa

<p>Artículo 82° inciso 6) Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción.</p>	<p>Artículo 73° inciso h) Promover la formación y funcionamiento de redes educativas como forma de cooperación entre centros y programas educativos de su jurisdicción.</p>
<p>Artículo 82° inciso 7) Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadano.</p>	<p>Artículo 73° inciso k) Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos y promover la vigilancia.</p>
<p>Artículo 82° inciso 8) Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo.</p>	<p>Artículo 73° inciso i) Apoyar el desarrollo y la adaptación de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información para conseguir el mejoramiento del sistema educativo con una orientación intersectorial.</p>
<p>Artículo 82° inciso 9) Promover, coordinar, ejecutar y evaluar con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.</p>	<p>Artículo 73° inciso j) Promover y ejecutar estrategias y programas de alfabetización, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.</p>
<p>Artículo 82° inciso 11) Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte, en provincia, distritos y centros poblados.</p>	<p>Artículo 73° inciso o) Promover centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte, así como el deporte y la recreación y brindar apoyo sobre la materia a los gobiernos locales que lo requieran.</p>

Fuente: Descentralización del Sistema Educativo (Manuel Iguíñiz).

Conforme se advierte en el Cuadro N° 1, existe una evidente coincidencia entre las funciones asignadas a los Gobiernos Locales y a las UGEL, lo cual podría constituir un riesgo de posibles conflictos de competencias entre niveles de gobierno, toda vez que la UGEL es la instancia ejecutora de los gobiernos regionales.

1.2.2. Principales dificultades en la distribución de competencias

En el documento “Conociendo el Plan de Transferencia de Competencias del Quinquenio 2005–2009 de los Sectores de Salud y Educación, bajo un enfoque de derechos”, la Defensoría del Pueblo advirtió algunas dificultades en el marco regulatorio de la distribución de competencias y funciones en materia de educación, con la finalidad de promover un debate entre todos los actores involucrados en el tema de educación y poder arribar a una posible solución.

Entre las principales dificultades que se identificaron figuran la falta de claridad y precisión para definir qué competencias corresponde asumir a cada nivel de gobierno en materia de educación y qué función debe asumir cada nivel de gobierno respecto de una competencia compartida, pues algunas funciones están expresadas de manera tan genérica en las respectivas leyes orgánicas que se dificulta establecer los alcances de estas funciones.

Del mismo modo se advirtió la falta de delimitación entre las funciones correspondientes a las municipalidades provinciales y las correspondientes a las municipalidades distritales, lo cual no permite identificar con claridad al nivel municipal responsable de cada función.

Asimismo, se identificó la falta de un mecanismo de articulación entre niveles de gobierno que les permi-

ta desarrollar un trabajo conjunto y coordinado para avanzar hacia la mejora de la calidad de la educación, así como la falta de articulación entre las normas de descentralización y la Ley General de Educación que, en algunos casos, asignan las mismas funciones a las UGEL y a los gobiernos locales.

Una posibilidad para precisar las funciones de las UGEL con relación a las funciones de las municipalidades pudo ser la aprobación del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo que desarrolla el Título V de la Ley General de Educación. Sin embargo, en lo referido al reparto competencial, dicho reglamento únicamente reprodujo lo señalado en la Ley General de Educación.

La elaboración del Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales de Mediano Plazo 2005–2009 ó 2006–2011 constituyó otra posibilidad para que el Sector –de manera concertada con los gobiernos regionales y locales– determine qué competencias corresponde asumir a cada nivel de gobierno o qué función si se trata de una competencia compartida con los gobiernos regionales, pero esta oportunidad tampoco fue debidamente aprovechada.

Una nueva oportunidad para definir la distribución de competencias se avecina a propósito de la elaboración de la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones que deberá ser aprobada

por el Ministerio de Educación, una vez que el Congreso de la República apruebe su respectiva Ley de Organización y Funciones, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM.

De acuerdo con la referida norma, dicha matriz deberá ser aprobada por el Ministerio de Educación mediante decreto supremo. Asimismo, deberá ser consultada con los gobiernos regionales y locales y contar con un informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, previa opinión de la Secretaría de Descentralización.

Asimismo, como resultado de esta revisión normativa, la Secretaría de Gestión Pública, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, podrá proponer las modificaciones normativas necesarias para una adecuada implementación del proceso de modernización del Estado, conforme lo establece la Primera Disposición Complementaria y Final de la referida norma.

Así, pues, se abre una nueva oportunidad para que el Ministerio de Educación revise la normativa sectorial conjuntamente con las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales y precise, de manera concertada con los gobiernos sub nacionales, el rol rector del gobierno nacional, así como las competencias y funciones de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales provinciales y distritales.

Igualmente, sería importante que se establezca un mecanismo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, necesario para el ejercicio de sus funciones. Aun cuando el artículo 82° de la Ley General de Educación establece que el Ministerio de Educación, las DRE y las UGEL deben coordinar sus acciones con las Municipalidades, en aquellos supuestos en los que la coordinación adquiere mayor relevancia, ésta se debería señalar expresamente.

Cabe señalar, finalmente, que en el proceso de elaboración y debate de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones que está elaborando el Ministerio de Educación, sería importante que se tome en cuenta el rol de la institución educativa, que tiene como finalidad el logro de los aprendizajes y el desarrollo integral de los estudiantes, mediante la aplicación de los lineamientos de políticas y normas nacionales, regionales y locales. Asimismo, es importante que se defina el rol que corresponderá asumir a las UGEL cuando las municipalidades asuman sus funciones.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y su respectiva matriz deberían ser los principales insumos para el desarrollo de la gestión descentralizada, promovido por la Secretaría de Descentralización y regulado mediante el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM, cuya implementación implica identificar los procesos de gestión comparti-

da y la delimitación de roles por niveles de gobierno, así como la identificación de los recursos asociados a estos procesos.

El objetivo de la gestión descentralizada es avanzar hacia el afianzamiento del rol rector del gobierno nacional y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales en la prestación de los servicios a la población, para lo cual también es necesario tener claridad y precisión respecto a la distribución de competencias y funciones en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

1.3. Transferencia de competencias en materia de educación

La transferencia de competencias sectoriales es una de las etapas del proceso de descentralización, que implica el traslado de responsabilidades, competencias y funciones del nivel nacional a los gobiernos subnacionales. Formalmente, la transferencia de competencias sectoriales se inició con el “Plan Anual de Transferencia de Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha Contra la Pobreza y Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva de Alcance Regional y de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004”, aprobado por Decreto Supremo 038-2004-PCM. Este plan comprendió solo la transferencia de competencias de los Sectores productivos y únicamente a nivel regional.

1.3.1. Transferencia de competencias en materia de educación a nivel regional

Mediante Resolución Presidencial N° 026-CND-P-2005 se aprobó el Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales de Mediano Plazo 2005–2009, en el cual la propuesta del Sector Educación fue la siguiente:¹³

- Durante el año 2005, realizar la adecuación administrativa del Sector a los Gobiernos Regionales de Lima y Callao y a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Entre los años 2006 al 2009, realizar la transferencia de funciones desconcentradas al nivel regional.
- Entre los años 2007 al 2009, realizar la transferencia de funciones desconcentradas al nivel local.
- Entre los años 2007 al 2009, realizar la transferencia de funciones especializadas al nivel regional.
- Entre los años 2008 al 2009, realizar la transferencia de funciones especializadas al nivel local.

En ese sentido, el referido plan propuso iniciar en el 2006 la transferencia de ocho (8) funciones en materia de educación a los gobiernos regionales. Poste-

13 Consejo Nacional de Descentralización. *Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009*. Lima, 2005.

riormente, el Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales de Mediano Plazo 2006-2011, aprobado por Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, propuso iniciar la transferencia del Sector Educación en el año 2006 a nivel regional y local, proponiendo la transferencia solo de cinco (5) funciones a gobiernos regionales y cinco (5) funciones a gobiernos locales.

Los planes de mediano plazo –de acuerdo con lo regulado en el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM–, se debían elaborar sobre las propuestas de transferencia sectoriales previamente coordinadas con los gobiernos regionales y locales. Asimismo, estos planes se debían elaborar con una proyección a cinco años y tenía carácter referencial para la elaboración de los planes anuales.

En el caso del Sector Educación, si bien no se conocieron detalles de la coordinación entre el Sector y los gobiernos regionales y locales para la elaboración de los planes quinquenales, la transferencia de competencias sectoriales a nivel regional se inició con el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006” (Plan Anual 2006), aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, en el cual se consideró la transferencia de seis (6) funciones, incluyendo las cinco (5) funciones comprendidas en el Plan Quinquenal 2006-2011.

No obstante, el Plan Anual 2006 no se ejecutó debido a que en noviembre del mismo año se produjo el “shock de descentralización” que tuvo por objetivo reimpulsar el proceso de descentralización. En ese contexto, el Poder Ejecutivo dictó 20 medidas en materia de descentralización, entre las cuales se dispuso la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) a la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual se formalizó mediante Decreto Supremo N° 007-2007-PCM y se creó la Secretaría de Descentralización como parte de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros y responsable de las funciones del CND, entre otras.

Asimismo, con relación a la transferencia de competencias se dispuso finalizar la transferencia a los gobiernos regionales de todas las funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al 31 de diciembre del 2007, así como iniciar la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de inicial y primaria y el Plan Piloto de la transferencia de la gestión de la atención primaria de la salud a las municipalidades provinciales y distritales del país.

Respecto a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, mediante Decreto Supremo N° 036-2007-PCM se aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007” (Plan Anual 2007), en el cual se incorporó la transferencia de las

funciones consideradas en el Plan Anual 2006 y se incorporó la transferencia de todas las funciones sectoriales pendientes de ser transferidas.

Asimismo, para efectos de ejecutar la transferencia del Plan Anual 2007, la Secretaría de Descentralización aprobó un conjunto de normas con el propósito de finalizar la transferencia de todas las funciones sectoriales reguladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al 31 de diciembre del 2007. En este paquete normativo se aprobó la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, “Normas para la ejecución de la transferencia de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia”,¹⁴ en la cual se modificó el proceso de acreditación regulado por la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento.

La principal modificación se presentó en la etapa de certificación, la cual dejó de ser una etapa de evaluación sobre el cumplimiento de requisitos generales y específicos, y pasó a ser una etapa de auto evaluación por parte de los gobiernos regionales y de evaluación de los Sectores respecto al cumplimiento de los requisitos mínimos para ejercer determinadas funciones sectoriales. El resultado de estas evaluaciones se debía presentar en Informes Situacionales, sobre la base de los cuales la Secretaría de Descentralización

14 Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, publicada el 18 de mayo del 2007.

de la PCM debía emitir un Informe de Concordancia respecto de cada gobierno regional.

De acuerdo con la norma que reguló este nuevo proceso de acreditación, en el Informe de Concordancia se podía declarar “apto” a un gobierno regional para la acreditación y transferencia de competencias, solo en aquellos supuestos en los que hubiera coincidencia en los Informes Situacionales tanto del Sector como del gobierno regional respecto del cumplimiento de los requisitos mínimos para asumir las funciones a ser transferidas. En los demás supuestos, es decir, en aquellos en que no había coincidencia respecto de la aptitud de los gobiernos regionales, éstos debían ser declarados “por potenciar” en los respectivos Informes de Concordancia.

Sin embargo, en la práctica, todos los gobiernos regionales fueron acreditados para la transferencia de las 180 funciones contempladas en el Plan Anual 2007, aun en aquellos casos en los que tanto el gobierno regional como el Sector consideraron “por potenciar” al gobierno regional, es decir, que éste no cumplía con los requisitos mínimos para asumir las funciones a ser transferidas. En estos casos, el único requisito fue la suscripción de un convenio-marco intergubernamental de coordinación, colaboración y/o cooperación.

Bajo esta nueva modalidad de acreditación se llevó a cabo la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. No obstante, conforme se

desarrolla en el Informe Defensorial N° 141, *“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*, en el caso del Sector Educación, los 25 gobiernos regionales fueron declarados “aptos” para la acreditación y transferencia de las veintiún (21) funciones comprendidas en artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En ese sentido, mediante las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 016-2007-PCM/SD, N° 020-2007-PCM/SD, N° 041-2007-PCM/SD y N° 044-2007-PCM/SD fueron acreditados los 25 gobiernos regionales, luego de lo cual se suscribieron las respectivas Actas de Entrega y Recepción, en tanto que el Ministerio de Educación, mediante las Resoluciones Ministeriales N° 0300-2008-ED y N° 0417-2008-ED, dio por concluido el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Con relación a la transferencia de los recursos asociados a las funciones transferidas, la Secretaría de Descentralización en la Directiva N° 006-2007-PCM/SD, *“Normas para la efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”*,¹⁵ previó la etapa de identificación y cuantificación de recursos como una de las etapas del proceso de efec-

15 Aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD del 3 de octubre del 2007.

tivización de la transferencia de funciones. Sin embargo, el Ministerio de Educación señaló que “debido al alto nivel de desconcentración de su Sector, las funciones transferidas ya se estaban ejerciendo en las regiones a través de las direcciones regionales, que ahora forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y, por consiguiente, no hay recursos que transferir”.¹⁶

En el marco de las transferencias administrativas realizadas entre los años 2002 y 2003, el Ministerio de Educación solo efectuó la transferencia presupuestal destinada en un 98% (aproximadamente) al pago de planillas y en un 2% a bienes y servicios, no contemplando la transferencia de recursos adicionales vinculados a las funciones del artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, conforme lo establece el principio de provisión.¹⁷ Ello podría limitar la posibilidad de los gobiernos regionales de contribuir de manera efectiva a mejorar la prestación del servicio educativo, el cual constituye una de las finalidades del proceso de descentralización.

Sería importante, por ello, que el Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales, identifique y cuantifique los recursos adicionales ne-

16 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 141 “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 166-167.

17 Literal c), Inciso 14.2, Artículo 14°.

cesarios para mejorar la prestación del servicio educativo en el ámbito regional, conforme a lo regulado por la Secretaría de Descentralización¹⁸ y teniendo como referencia el costo real del servicio, la capacidad de cada gobierno regional y la realidad de la educación en cada departamento. Ello contribuirá a que la gestión compartida de la educación por los tres niveles de gobierno, en el marco de un Estado unitario y descentralización, permita avanzar hacia la mejora en la educación, así como a reducir la pobreza y acelerar el desarrollo del país.

Con todo ello se constata que en el marco del proceso de transferencia de funciones en materia de educación a los gobiernos regionales, está pendiente identificar y cuantificar los recursos vinculados a las funciones transferidas, así como clarificar la distribución de competencias entre los niveles de gobierno.

1.3.2. Transferencia de competencias en materia de educación a nivel local

La transferencia de competencias sectoriales en el ámbito local no fue considerada en los Planes Anuales de los años 2004, 2005 ni 2006, en los cuales, a nivel local, solo se consideró la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza.

18 Directiva N° 003-2008-PCM/SD, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2008-PCM/SD.

Asimismo, conforme a lo señalado en párrafos precedentes, como parte de las medidas en materia de descentralización anunciadas en el marco del “shock de descentralización”, se dispuso el inicio de dos pilotos a nivel local: uno en salud y otro en educación.

En salud se inició el Plan Piloto de la transferencia de la gestión de la atención primaria de la salud a las municipalidades provinciales y distritales del país, en tanto que en educación se inició el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de inicial y primaria, en 56 distritos del país, el cual es materia de análisis en el presente informe.

CAPÍTULO II

PLAN PILOTO DE LA MUNICIPALIZACION DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

El inicio de un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa fue una de las 20 medidas en materia de descentralización dispuestas por el Gobierno Nacional en octubre del año 2006. En este capítulo se comentará el diseño propuesto por el Ministerio de Educación para implementar dicha medida.

2.1. Marco normativo

Una vez anunciado el inicio del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de inicial y primaria, en 56 distritos del país, surgió la necesidad de establecer el marco normativo para regular el diseño y ejecución del Plan Piloto.

Por ello, el Ministerio de Educación emitió un conjunto de normas (decretos supremos, resoluciones ministeriales, directivas y hojas de ruta) con la finalidad de definir el diseño, determinar la responsabilidad de los actores involucrados y establecer las pautas para su ejecución. Entre las principales normas emitidas se pueden señalar las siguientes:

a. Decreto Supremo N° 078-2006-PCM¹⁹

Mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, el Gobierno Nacional autorizó al Ministerio de Educación iniciar, a partir del 1 de enero del 2007, la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa en las IE públicas de los niveles educativos de inicial y primaria.

Dicho decreto supremo dispuso que el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, debía establecer los lineamientos para la implementación del Plan Piloto, y que la transferencia de recursos presupuestales necesarios se realice una vez que se haya declarado su viabilidad técnica y funcional.

Además, la norma determinó las 56 circunscripciones comprendidas en el Plan Piloto. Sin embargo, no señaló los criterios empleados para la selección de dichos distritos.

b. Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED²⁰

La Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED aprobó el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”. Conforme se advierte en el contenido de la referida norma, consta

19 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de octubre de 2006.

20 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 04 de marzo de 2007.

de dos partes. La primera regula el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa como política educativa nacional para superar la inequidad y la baja calidad de la educación estatal, bajo un nuevo modelo de gestión educativa basado en la participación conjunta de las autoridades municipales, las instituciones educativas y la comunidad educativa en general.

En ese aspecto, se definen los objetivos específicos y generales de la municipalización de la gestión educativa, sus características, organización, los actores que intervienen y sus responsabilidades. Del mismo modo se desarrollan la creación y los alcances del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE).

En la segunda parte de la norma se establecen los lineamientos del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007, en los cuales se define la estrategia de intervención del Plan Piloto, su organización y el cronograma de ejecución.

**c. Decreto Supremo N° 049-2008-PCM²¹ y
Decreto Supremo N° 047-2009-PCM²²**

En los Planes Anuales 2008 y 2009 también se regularon algunos aspectos referidos a la implementación del Plan Piloto. El Decreto Supremo N° 049-2008-

21 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de julio del 2008.

22 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio del 2009.

PCM, que aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008”, estableció la continuidad del Plan Piloto en los municipios que participaron durante el año 2007 y en aquellos que se incorporasen durante el año 2008.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”, contiene un balance del Plan Piloto, sus avances, logros y dificultades. Asimismo, prevé la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades acreditadas por la Secretaría de Descentralización durante la ejecución del Plan Piloto 2007–2008.

Además, señala que el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, formulará los lineamientos para la implementación de la etapa de expansión de la municipalización de la gestión educativa, que deberá llevarse a cabo entre los años 2009–2010.

d. Decreto Supremo N° 005-2008-ED²³

El Decreto Supremo N° 005-2008-ED tiene por objetivo complementar las facultades de los gobiernos loca-

23 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero del 2008.

les, en el marco del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa. En ese sentido, la norma dispuso que la encargatura de los Directores de las instituciones educativas comprendidas en el Plan Piloto se realice a propuesta de los alcaldes distritales.

Asimismo autorizó a los Alcaldes Distritales a realizar labores de supervisión de la gestión de los Directores de las instituciones educativas de su jurisdicción y efectuar el control de la asistencia docente, cuyo informe deberá ser tomando en cuenta por la UGEL para elaborar las planillas de pagos.

Finalmente, esta norma incorporó al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa al nivel secundario en las IE que se encontraban en el referido plan.

e. Resolución Ministerial N° 441-2008-ED²⁴

La Resolución Ministerial N° 441-2008-ED aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar 2009 en las IE de educación básica y técnico-productiva 2009.

En lo que corresponde a la ejecución del Plan Piloto durante el año 2009, la Directiva dispuso que cada UGEL debe coordinar con el respectivo Consejo Educativo Municipal (CEM) toda intervención pedagógica, institucional o administrativa que realice en las instituciones educativas comprendidas en el Plan Piloto.

24 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de diciembre del 2008.

Del mismo modo, dispone que las UGEL, en coordinación con el CEM, deberán establecer el número de instituciones educativas, secciones, aulas y docentes que requiere cada distrito incluido en el Plan Piloto para atender los requerimientos educativos de su población.

Asimismo, la resolución señala que los funcionarios y servidores públicos que incumplan las normas y directivas, establecidas en el marco de la municipalización de la gestión educativa, incurrirán en las faltas señaladas en el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, y su Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales.

2.2. Comentarios al diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa

El “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, establece los objetivos y regula la estrategia de desarrollo, la organización y el financiamiento del Plan de Municipalización.

2.2.1. Objetivos y estrategia del Plan de Municipalización

La regulación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa establece un objetivo general y objetivos específicos, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2

Objetivo General	Objetivos Específicos
Mejorar la calidad de la educación mediante la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la comunidad educativa local en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización.	<ul style="list-style-type: none">a. Las municipalidades gestionan en su ámbito jurisdiccional el servicio de la educación básica.b. La comunidad educativa participa en la gestión educativa local a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONED).c. La mejora del nivel de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes es verificable por medio de indicadores de resultado.d. La gestión institucional, pedagógica y administrativa es más eficiente en las instituciones educativas que son conducidas por el gobierno local.e. Se amplía la cobertura y se reduce la inequidad educativa en el ámbito local con la intervención de la municipalidad y los actores y agentes educativos.f. La municipalidad articula la intervención intersectorial (salud, alimentación, etc.) en apoyo a la gestión educativa.g. Los gobiernos locales asumen las funciones establecidas en el artículo 82°.h. Los gobiernos locales establecen y aplican mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la gestión y resultados de la municipalización de la gestión educativa.

Fuente: Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede advertir en el Cuadro N° 2, el Plan de Municipalización propone un nuevo diseño de gestión educativa para superar los indicadores de eficiencia en la calidad educativa (como cobertura, inclusión, retención y calidad), así como mejorar los aprendizajes, materiales educativos, infraestructura escolar, capacitación docente, la gestión institucional y evaluación, con transparencia, rendición de cuentas y participación de la comunidad educativa.

De acuerdo con el informe del Banco Mundial titulado “Por una educación de calidad para el Perú”, el país ha avanzado en lo referente a la cobertura educativa, pero persiste una gran brecha entre la cobertura y la calidad de la educación medida en logros de aprendizaje. A este respecto, en el referido informe se señala que el Perú “ha participado en dos evaluaciones internacionales de logros del aprendizaje: el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). En el PISA, el puntaje peruano fue el menor de América Latina (alrededor de 20% por debajo del promedio de Chile, Argentina, Brasil y México), y muy inferior al de otros países de ingreso medio con un creciente logro educativo –como Tailandia– (...). Las evaluaciones nacionales del estudiantado en el país arrojan resultados decepcionantes. Solo alrededor del 20% de los alumnos alcanza el nivel deseado”.

Ello es una muestra de que la forma en que ha estado funcionando el sistema educativo en nuestro país no

ha permitido lograr un nivel óptimo en la calidad de la educación. En consecuencia, mejorar la calidad de la educación todavía constituye un reto y, en ese contexto, la descentralización se convierte en una oportunidad para superarlo.

El diseño de gestión educativa que propone el Plan de Municipalización prioriza al nivel de gobierno local para cumplir con el objetivo de mejorar la calidad de la educación en el país, disponiendo que la dirección y conducción de la prestación de los servicios educativos, en el ámbito jurisdiccional de un distrito, se encuentre a cargo del nivel de gobierno más cercano a la población,²⁵ es decir, de las municipalidades.

Para ello, se prevé la conformación del Consejo Educativo Municipal (CEM) integrado por los representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) y presidido por el Alcalde Distrital.

Según este nuevo diseño de organización, el compromiso del alcalde constituye uno de los pilares de éxito de la municipalización de la gestión educativa, ya que corresponderá al alcalde distrital, a través del CEM, conducir la gestión pedagógica, institucional y administrativa de la educación en su localidad. Asimismo, se plantea que podrá destinar fondos adicio-

25 De acuerdo con el criterio de subsidiariedad regulado en el literal a), inciso 14.2, artículo 14° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el nivel de gobierno más cercano a la población es el idóneo para ejercer la competencia o función.

nales a los que asigna el presupuesto público, como aquellos provenientes de diversas fuentes (Canon, Sobrecanon, rentas de aduanas, entre otras), para la gestión educativa, lo cual revertirá, según se espera, en beneficio de la población.

Sin embargo, en los lineamientos del Plan Piloto se advierte la ausencia de un análisis integral de los factores que podrían condicionar la educación, como la pobreza, los bajos niveles de salud, la alimentación deficiente, entre otros. Asimismo, tampoco se ha evaluado la situación de muchos municipios que presentan dificultades para ejercer las funciones y competencias asignadas por su Ley Orgánica de manera histórica, como son la prestación de los servicios de limpieza pública, el transporte público, la protección y conservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, entre otros.

En el Informe Defensorial N° 133, denominado “*¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*”, se señala que, durante el período comprendido entre enero y diciembre del año 2007, la Defensoría del Pueblo recibió 6,535 quejas contra municipalidades en todo el ámbito nacional, principalmente por temas relacionados con la inobservancia de funciones o atribuciones, la omisión de respuestas por escrito dentro del plazo legal correspondiente, la falta de diligencia para cumplir con los plazos legales y el incumplimiento de obligaciones laborales, etc.

La ausencia de una evaluación integral respecto a los factores adicionales que condicionan la educación, las

diferencias referentes a capacidad de gestión de las municipalidades distritales, para ejercer con eficiencia y eficacia sus competencias y funciones, así como la existencia de grandes diferencias de recursos y capacidad de ejecución entre ellas, podrían ocasionar dificultades en la gestión de la educación a cargo de las municipalidades y, con ello, ahondarse la desigualdad educativa entre zonas, distritos y regiones con mayores o menores niveles de pobreza y recursos.²⁶

2.2.2. Etapas del Plan de Municipalización

De acuerdo con lo regulado en la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, la municipalización de la gestión educativa se realizará de manera progresiva, gradual y por etapas. Estas etapas son las siguientes:

- **Etapas de iniciación.** Comprende la ejecución del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa durante los años 2007 y 2008.
- **Etapas de expansión.** Implica el aumento de distritos y provincias en la municipalización de la gestión educativa, entre los años 2009 y 2010.
- **Etapas de generalización.** Implica el incremento significativo de distritos y provincias en la municipalización de la gestión educativa, entre los años 2011 y 2015.

26 Díaz, Hugo y Valdivia, Néstor. *Op.cit.*, p. 32.

Conforme se señala en la presentación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007, aprobado por la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, *“la municipalización de la gestión educativa se inicia con un Plan Piloto que se ejecutará en los años 2007 y 2008, para que, posteriormente, en base a las experiencias y lecciones aprendidas, se efectúe la expansión y generalización”*.

En ese sentido, el Plan de Municipalización es regulado como un proceso gradual y progresivo, en el cual el Plan Piloto es precisamente la etapa experimental que debe permitir ir corrigiendo y perfeccionando el diseño inicial, así como sentar las bases para avanzar hacia la etapa de expansión y, posteriormente, a la etapa de generalización. En ese marco, la gradualidad en la implementación del Plan de Municipalización es la que permitirá consolidarlo como una política nacional que garantice la mejora en la calidad de la educación en el país.

Iniciar una política de Estado con una etapa–piloto o de prueba encuentra su justificación en la necesidad de comenzar en un escenario excepcional que sirva de aprendizaje y que permita ir creando las condiciones básicas para la gestión de la educación, así como adecuar la normatividad pertinente, modificarla e ir perfeccionándola para avanzar hacia su consolidación como política pública.

Por ello, evaluar los avances y desaciertos de la etapa-piloto para pasar a otra es fundamental, sobre todo, debido a que el interés jurídico en juego es el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, en la regulación del Plan de Municipalización no se contempla una fase de evaluación que permita determinar la viabilidad para pasar de una etapa a otra, sobre la base de determinados indicadores y criterios objetivos.

Es así que sin una evaluación previa de los avances en la etapa de implementación del Plan Piloto, el Ministerio de Educación, mediante Resolución Ministerial N° 0379-2008-ED, aprobó la incorporación voluntaria de 88 municipalidades distritales al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa y mediante Decreto Supremo N° 005-2008-ED, el Plan Piloto se amplió al nivel secundario en aquellas IE que ya venían participando en éste.

En la revisión del Informe de Evaluación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa 2007-2008, elaborado por el Ministerio de Educación, se advierte que éste principalmente da cuenta detallada de las actividades realizadas a través de sus diferentes dependencias administrativas, tales como talleres informativos, actividades de promoción y capacitación de los CEM y de las Secretarías Técnicas, misiones de acompañamiento, emisión de directivas y hojas de ruta para la implementación del Plan Piloto, conformación de comisiones de transferencia, entre otras actividades.

El referido informe no contiene una evaluación más detallada del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, sobre la base de criterios objetivos o indicadores que permitan medir los avances y advertir las dificultades en su implementación y desarrollo. Así, por ejemplo, medir el funcionamiento efectivo de los CEM con datos concretos e individualizables que permitan evidenciar su efectividad y articulación en la estructura orgánica de las municipalidades.

Además se presentan las actividades realizadas por las municipalidades del Plan Piloto en favor de la educación, como resultado de su implementación. Sin embargo, no todas las acciones desarrolladas por las municipalidades entre los años 2007 y 2008 pueden atribuirse al Plan Piloto, pues éstas, en mayor o menor medida, en el ámbito nacional, han realizado actividades en favor de la educación, inclusive antes del inicio del referido Plan.

En ese sentido, sería necesario que el Ministerio de Educación realice una evaluación con mayor profundidad para tomar la decisión de pasar a la etapa de expansión. A este respecto, el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM mediante el cual se aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009, establece que el Ministerio de Educación, conjuntamente con la Secretaría de Descentralización, formularán los lineamientos para la etapa de expansión de la municipalización de la gestión educativa.

Según el referido decreto supremo, en dichos lineamientos se deberán tomar en cuenta la matriz de roles, funciones y competencias y las experiencias exitosas de instituciones educativas públicas y privadas. Además se deberá establecer un conjunto de indicadores que permitan monitorear y evaluar la mejora progresiva de la calidad de gestión educativa, así como la articulación del plan piloto con el proyecto educativo nacional y los proyectos educativos regionales y locales.

Si bien esta disposición puede contribuir a ordenar la etapa de expansión, sería necesario que los lineamientos tomen como punto de partida una evaluación integral del desarrollo de la etapa-piloto (Plan Piloto), antes de iniciarse la etapa de expansión.

2.2.3. Organización

El cumplimiento de los objetivos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa se basa en un modelo de organización que se sustenta en la conformación y funcionamiento de un CEM en cada municipalidad distrital, como un órgano de carácter directivo en materia de educación, así como en la implementación de una Secretaria Técnica en la estructura orgánica de las municipalidades, como instancia ejecutora y encargada de operativizar e implementar los acuerdos adoptados por el CEM.

De acuerdo al modelo planteado en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y en los Li-

neamientos del Plan Piloto, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, el CEM es el encargado de establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital y de dirigir la gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal. En ese sentido, se le asigna un conjunto de funciones como aprobar la ejecución y evaluación de los planes educativos de corto y mediano plazo, aprobar el presupuesto de la gestión educativa, entre otras.

Asimismo, en la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLA PILOTO se establece que el CEM es fundamentalmente un órgano decisorio y la Secretaría Técnica es el órgano responsable de apoyar y ejecutar los acuerdos del CEM, para lo cual deberá estar en la posibilidad de cubrir las áreas administrativas de contabilidad, planillas, personal, presupuesto, tesorería, trámite documentario y logística, es decir, contar con un pequeño aparato administrativo para atender la gestión educativa local.

Parecería que el modelo de municipalización propuesto por el Ministerio de Educación habría sido diseñado sin tomar en cuenta la estructura y funcionamiento de las municipalidades, las cuales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, se estructuran sobre la base de un Concejo Municipal, que es el órgano normativo y fiscalizador del municipio, y la alcaldía, que es el órgano ejecutivo del municipio, siendo el Alcalde el representante legal y máxima autoridad municipal.

Bajo este marco normativo, correspondería al Concejo Municipal definir la política educativa local en concordancia con la política educativa regional y nacional, en cuyo caso el CEM no se puede constituir como un órgano decisor sino, tal vez, como un órgano de asesoramiento y apoyo a la gestión municipal en materia de educación o un órgano de línea del municipio.

Por lo tanto, las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto se deberán reestructurar internamente, a fin de incorporar al CEM y a la Secretaría Técnica en su estructura orgánica y definir sus funciones, articulando los lineamientos del Plan Piloto con la Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, en dicho proceso de reestructuración se deberá tomar en cuenta a aquellas áreas de las municipalidades que venían cumpliendo diversas funciones en materia educativa antes del inicio del Plan Piloto como, por ejemplo, las áreas encargadas de la infraestructura educativa.

Al respecto, algunas municipalidades comprendidas en el Plan Piloto están llevando a cabo su reestructuración interna, como se puede apreciar a continuación:

- La Municipalidad Distrital de Miraflores, mediante Ordenanza N° 303-MM, aprobó su Reglamento de Organización y Funciones, adecuándolo a la municipalización de la gestión educativa. De acuerdo con su nueva estructura orgánica, el

CEM forma parte de los órganos consultivos de concertación, participación, fiscalización y coordinación vecinal. Asimismo, se crea la Subgerencia de Gestión Pedagógica e Institucional, dependiendo jerárquicamente de la Gerencia de Educación, como órgano de ejecución y operaciones de los servicios pedagógicos e institucionales, en el ámbito de las IE comprendidas en la municipalización.

- La Municipalidad Distrital de Surquillo, mediante Ordenanza N° 222-MDS, incorporó al CEM en su estructura orgánica y en su Reglamento de Organización y Funciones, como órgano de coordinación de la Alcaldía. En ese sentido, se establece que el CEM es el máximo órgano de consulta y coordinación educativa en el distrito de Surquillo, en tanto que la Gerencia Social y de Juventudes asume las funciones de la Secretaría Técnica del CEM.
- La Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, mediante Ordenanza N° 316-MSS, también aprobó su Reglamento de Organización y Funciones. En su nueva estructura orgánica, el CEM forma parte de los órganos consultivos de la Alcaldía y se lo reconoce como el órgano directivo de la municipalidad, encargado de establecer los lineamientos de política educativa y de dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa. Asimismo, se le asigna a la Gerencia de Educación las funciones de Secretaría Técnica del

CEM y se crean las subgerencias de Desarrollo Educativo y de Gestión Educativa.

De este modo se puede observar cómo algunas municipalidades ya están adecuando su estructura orgánica en el marco de la municipalización de la gestión educativa. No obstante, también se aprecia que el CEM es incorporado como un órgano consultivo en materia de educación y las funciones de la Secretaría Técnica son asignadas a las Gerencias de Educación y/o a sus subgerencias.

Por otro lado, con relación a la conformación de los CEM, el Plan de Municipalización señala que estarán presididos por el alcalde distrital e integrados por los representantes del CONEI de cada institución educativa en el ámbito distrital, elegidos democráticamente. No obstante, considerando que no se han constituido los CONEI en todas las IE y que aún falta fortalecer su funcionamiento, los lineamientos del Plan Piloto establecieron que los primeros CEM se conformarían con los Directores de las IE del distrito.

Posteriormente, el Ministerio de Educación, a través de la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO, de fecha 20 de abril del 2007, estableció que los CEM no debían estar integrados por demasiados miembros, considerando que 20 es un número razonable de integrantes. En ese sentido, determinó que en aquellos casos en los que hubiera más de 20 IE en un distrito, las municipalidades deberían

adoptar criterios que asegurasen la mayor representatividad de las IE en el CEM, como agrupaciones por redes, áreas geográficas u otros. Por otro lado, la Resolución Ministerial N° 441-2008-ED, que aprobó la Directiva para el desarrollo del año escolar en las IE de educación básica y técnico-productiva 2009, establece que también podrán incorporarse al CEM los miembros de la comunidad educativa.

Con todo ello, no queda claro cómo deben estar conformados los CEM. Por un lado se propone que sea integrado por representantes de redes, para evitar un número elevado de integrantes y, por otro, se abre la posibilidad de que también lo integren los miembros de la comunidad educativa. Asimismo, no se precisa desde qué momento deberán estar integrados los CEM por los representantes de los CONEI.

En consecuencia, es necesario que el Ministerio de Educación, en su condición de ente rector de la política educativa, y de manera coordinada con las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto, determine el rol de los CEM en el marco del proceso de municipalización de la gestión educativa. Asimismo, que establezca criterios que uniformicen la conformación de los CEM y garanticen la representatividad de las instituciones educativas, pues lo contrario no contribuirá a institucionalizar al CEM como una instancia representativa y participativa, conforme fue regulado en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.

2.2.4. Financiamiento

En la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED se establece que el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa estará financiado por:

- Tesoro público, conformado por las transferencias de recursos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, según la implementación del proceso de descentralización.
- Aporte de fondos provenientes del Canon, Sobrecanon y rentas de aduanas, entre otros, destinados a algunas municipalidades.
- Recursos del Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE).
- Cooperación no reembolsable de entidades nacionales e internacionales.

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa introduce la creación del FONCOMUNGE con la finalidad de superar las inequidades generadas por las diferencias de recursos entre distritos, lo cual, a su vez, ocasiona diferencias en la prestación del servicio educativo. En ese sentido, sus principales beneficiarios serían las IE de los distritos con menores recursos.

De acuerdo con los lineamientos del Plan de Municipalización, el FONCOMUNGE estará financiado por recursos del presupuesto nacional y de la coope-

ración privada nacional e internacional. Asimismo, estará destinado a financiar proyectos de innovación educativa, mobiliario y equipamiento; construcción y mantenimiento de infraestructura educativa; materiales educativos; programas de capacitación y asistencia técnica; y apoyo a la ejecución del Proyecto Educativo Local e incentivos para el mejoramiento de la gestión educativa.

Según los lineamientos, una vez que el FONCOMUNGE se encuentre operativo, corresponderá al Ministerio de Educación evaluar y aprobar la viabilidad técnica de las solicitudes presentadas por los municipios a través del CEM. Una vez aprobados los proyectos e iniciada su ejecución, las municipalidades tendrán la obligación de informar al Ministerio sobre los avances y resultados de la ejecución.

En los informes de evaluación²⁷ del Ministerio de Educación se indica que, en el año 2007, la Oficina de Coordinación Regional destinó S/. 4'800,000.00 de su presupuesto al FONCOMUNGE. En ese sentido, en la Hoja de Ruta N° 3-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO se establecieron los criterios para que las municipalidades, a través de los CEM, presenten sus solicitudes. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe, ninguno de estos proyectos pudo ser financiado debido a que los fondos del FONCOMUNGE no

27 Informe de Evaluación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa 2007 e Informe de Evaluación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa 2007-2008.

pueden ser transferidos a las municipalidades debido a que son recursos asignados en la partida del Ministerio de Educación y, salvo que se apruebe una modificación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, no es posible realizar transferencia alguna.

Ante esta situación, la Oficina de Coordinación Regional transfirió dichos recursos a la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del Ministerio de Educación para que a través de ésta se puedan financiar los proyectos presentados por los CEM. Sin embargo, dicha oficina tampoco ejecutó los recursos y finalmente éstos revirtieron al tesoro público.

En consecuencia, pese a que el FONCOMUNGE podría ser una fuente de financiamiento importante para compensar la inequidad del servicio educativo y contribuir a la viabilidad de la municipalización de la gestión educativa, su conformación y funcionamiento aún es un tema pendiente. Cabe señalar que la conformación del FONCOMUNGE generó gran expectativa en las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, que no fue satisfecha, lo cual no es positivo para generar confianza tanto en las autoridades municipales que tiene a su cargo la responsabilidad de impulsar el Plan de Municipalización como en los docentes y directores de las IE y en la población en general.

Por otro lado, es positivo que el Plan de Municipalización apueste a que las municipalidades, mediante

recursos provenientes de otras fuentes como canon, sobrecanon o el FONCOMUNGE, entre otros, puedan invertir mayores recursos en beneficio de la educación en sus distritos. Sin embargo, no se debe dejar de considerar que la satisfacción del derecho a la educación es una obligación del Estado.

Fijar otras fuentes de financiamiento para el Plan de Municipalización puede revertir favorablemente en la prestación del servicio a la educación, pero no puede suplir a las obligaciones del Estado respecto de la realización del derecho a la educación, sobre todo porque ello podría generar serias diferencias en la calidad de la educación y mayor inequidad en la prestación del servicio entre las jurisdicciones con mayores fuentes de riqueza que otras.

Por ello, inclusive se debería evaluar la posibilidad de implementar mecanismos que permitan compensar las desigualdades que podrían generarse entre municipalidades, entre ellos, el FONCOMUNGE, u otros mecanismos que garanticen la calidad de la educación a nivel nacional.

2.3. Comentarios al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa

De acuerdo con los lineamientos del Plan Piloto aprobados por la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, la primera etapa del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa corresponde a la Etapa de

Iniciación, en la cual se llevaría a cabo el Plan Piloto en los niveles educativos de inicial y primaria durante los años 2007 y 2008.

El planteamiento conceptual del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa lo identifica como una Investigación Experimental Real con Modalidad de Emparejamiento, en la cual la selección de las municipalidades no se realizó de manera aleatoria, sino seleccionando a dos municipalidades en promedio por región.²⁸

En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 078-2006-PCM se determinó la implementación del Plan Piloto en 56 municipalidades del país, considerando a dos distritos de cada departamento, con excepción de La Libertad, donde se consideró a tres distritos, y de Lima Metropolitana, donde se consideró a cinco distritos.

Las circunscripciones integrantes del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa, correspondientes al año 2007, fueron las siguientes:

28 Ministerio de Educación. *Concepción Teórica del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*. Web: <http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/plan.php>.

Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 3

N°	Departamento	Provincia	Distrito
1	Amazonas	Chachapoyas	La Jalca
2			Asunción
3	Áncash	Huaraz	Huaraz
4			Independencia
5	Apurímac	Andahuaylas	Pacucha
6			Talavera
7	Arequipa	Arequipa	Paucarpata
8			Cerro Colorado
9	Ayacucho	Huanta	Huamanguilla
10			Luricocha
11	Cajamarca	Cajamarca	La Encañada
12			Baños del Inca
13	Callao	Callao	Ventanilla
14			Bellavista
15	Cusco	La Concepción	Echarate
16			Kimbiri
17	Huancavelica	Tayacaja	Pampas
18			Colcabamba
19	Huánuco	Huánuco	Amarilis
20			Chinchao
21	Ica	Chincha	Chincha Alta
22			Chincha Baja
23	Junín	La Concepción	Santa Rosa de Ocopa
24			Comas
25	La Libertad	Trujillo	La Esperanza
26			Florencia de Mora
27			El Porvenir

Municipalización de la Gestión Educativa

28	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
29			Motupe
30	Lima Metropolitana	Lima	Miraflores
31			Santiago de Surco
32			La Molina
33			Surquillo
34			Los Olivos
35			Lima Provincias
36	Imperial		
37	Loreto	Maynas	Belén
38			San Juan Bautista
39	Madre de Dios	Tambopata	Inambari
40			Las Piedras
41	Moquegua	Mariscal Nieto	Torata
42			Carumas
43	Pasco	Pasco	Paucartambo
44			Simón Bolívar
45	Piura	Morropón	Santo Domingo
46			Chulucanas
47	Puno	Puno	Huata
48			Ácora
49	San Martín	San Martín	Morales
50			Juan Guerra
51	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva
52			Alto de la Alianza
53	Tumbes	Tumbes	San Jacinto
54			Corrales
55	Ucayali	Coronel Portillo	Yarinacocha
56			Nueva Requena

Fuente: Decreto Supremo N° 078-2006-PCM.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Estas circunscripciones representan a un total de 1,883 instituciones educativas, 7,823 docentes y 186,164 niñas y niños de educación inicial y primaria, conforme a las estadísticas del 2005 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

En el documento de Evaluación del Plan Piloto 2007–2008, elaborado por el Ministerio de Educación, se indica que las municipalidades distritales seleccionadas representan a todas las regiones del Perú y a la diversidad de situaciones del país, pues son distritos grandes, medianos y chicos de la costa, sierra y selva, del norte, centro y sur, ricos, medianos y pobres, muy poblados, medios y con poca población.

No obstante, el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM que autoriza al Ministerio de Educación llevar a cabo el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y establece las circunscripciones que forman parte del Plan Piloto no hace referencia a los criterios adoptados para la selección de las 56 municipalidades que forman parte del referido plan.

En la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, que establece los lineamientos del Plan Piloto, se menciona que las municipalidades seleccionadas representan a diferentes zonas del país y en sus anexos se presenta un conjunto de indicadores que caracterizan a las municipalidades de la muestra seleccionada.

Las municipalidades seleccionadas tienen características muy distintas entre sí. Sin embargo, para la implementación del Plan Piloto no se toma en consideración su heterogeneidad. Existen municipalidades con poca recaudación tributaria, población en pobreza o extrema pobreza y con muchas IE a su cargo y de difícil acceso, como podría ser el caso de las Municipalidades Distritales de Belén y Colcabamba, que no están en las mismas condiciones para asumir la gestión educativa, en comparación con aquellas municipalidades con alta recaudación tributaria y pocas IE a su cargo, como es el caso de las Municipalidades Distritales de Miraflores, La Molina y Santiago de Surco, que tienen mayores posibilidades de superar el déficit presupuestario y cumplir adecuadamente las funciones asignadas.

Es necesario reflexionar, en consecuencia, en torno a la heterogeneidad municipal, y que a cada municipalidad se le dé un tratamiento diferenciado, adoptando medidas para compensar estas diferencias entre unas y otras, no solo en el aspecto presupuestal, sino también en el fortalecimiento de sus capacidades. Así, por ejemplo, será necesario que se destinen especialistas en educación hacia aquellas zonas con poco presupuesto y bajo nivel de aprendizaje.

De lo contrario, las diferencias en la prestación del servicio educativo se podrían acentuar en las IE, encontrándose en mayor ventaja las que estén ubicadas en la jurisdicción de municipalidades con mayores

recursos. Asimismo, lejos de contribuir a cumplir con el objetivo de la municipalización de la gestión educativa, esto ahondaría aún más las inequidades en la prestación del servicio educativo que han caracterizado a la educación en el país.

CAPÍTULO III

SUPERVISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE EL PLAN PILOTO DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA.

3.1. Metodología empleada

La Defensoría del Pueblo, de acuerdo con su mandato constitucional, tiene por función la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y de las empresas prestadoras de servicios públicos a la comunidad. En ese sentido, una de las líneas estratégicas de intervención es la promoción y protección del derecho a la educación, por tratarse de un derecho prioritario de especial importancia e impacto en el desarrollo y la vida de las personas.

Una vez anunciado el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (Plan Piloto) en 56 distritos del país, como parte de las medidas en materia de descentralización adoptadas en el shock de descentralización, la Defensoría del Pueblo inició la supervisión de la implementación de dicho plan y su funcionamiento, con la finalidad de verificar que éste se desarrolle de manera adecuada y sin afectar el derecho a una educación de calidad de los niños, niñas y adolescentes.

Defensoría del Pueblo

Los lineamientos del Plan Piloto fueron aprobados por el Ministerio de Educación mediante Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, fechada el 13 de febrero del 2007. En ese sentido, la supervisión del Plan Piloto realizada por la Defensoría del Pueblo se llevó a cabo en tres etapas:

- Primera supervisión. Se realizó entre septiembre y diciembre del 2007, con la finalidad de obtener un diagnóstico preliminar de la implementación de dicho plan. Esta primera supervisión comprendió una muestra de doce (12) municipalidades distritales que fueron las siguientes:

Cuadro N° 4

N°	Departamento	Provincia	Distrito
1	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
2	Piura	Morropón	Chulucanas
3	Apurímac	Andahuaylas	Pacucha
4	Pasco	Pasco	Paucartambo
5	Huánuco	Huánuco	Chinchao
6	Áncash	Huaraz	Independencia
7	Loreto	Maynas	Belén
8	Ucayali	Coronel Portillo	Nueva Requena
9	Lima	Lima Metropolitana	Miraflores
10			Surquillo
11			Los Olivos
12	Callao	Callao	Ventanilla

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Para la selección de la muestra se tomó como referencia el Índice de Desarrollo Humano 2006 de cada departamento (ranking en el IDH y ranking de escolaridad), así como la ubicación geográfica, tratando de abarcar diferentes zonas del país.

Asimismo, en esta supervisión se emplearon cuatro (4) fichas de supervisión que fueron aplicadas a los Secretarios Técnicos, representantes del CEM, Directores de la UGEL y Directores Regionales. Las fichas aplicadas al Secretario Técnico y a los representantes del CEM fueron aplicadas directamente por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno, en tanto que las fichas a la UGEL y a la Dirección Regional fueron aplicadas a través de las Oficinas Defensoriales.

- Segunda supervisión. Consistió en realizar el seguimiento y supervisión sobre los avances del Plan Piloto. Esta supervisión se realizó entre junio y julio del 2008, sobre una muestra de 31 municipalidades distritales del ámbito del Plan Piloto, que están distribuidas en 14 departamentos. La muestra se amplió a los dos distritos de los departamentos comprendidos en la primera supervisión, y a los dos distritos de los departamentos de Amazonas, Arequipa, Ica y Junín, aplicando los mismos criterios de selección empleados para la primera supervisión. En total se utilizó información de dos distritos por cada departamento en todos los casos, excepto en Lima Metropolitana,

Defensoría del Pueblo

donde se incluyó a los cinco distritos que forman parte del Plan Piloto, debido a la densidad poblacional que representan. En el siguiente cuadro se presenta el marco muestral:

Cuadro N° 5

N°	Departamento	Provincia	Distrito
1	Amazonas	Chachapoyas	Asunción
			La Jalca
2	Áncash	Huaraz	Huaraz
			Independencia
3	Apurímac	Andahuaylas	Pacucha
			Talavera
4	Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado
			Paucarpata
5	Huánuco	Huánuco	Amarilis
			Chinchao
6	Ica	Ica	Chincha Alta
			Chincha Baja
7	Junín	Concepción	Comas
			Santa Rosa de Ocopa
8	Lambayeque	Lambayeque	Olmos
			Motupe
9	Lima Metropolitana	Lima	Miraflores
			Santiago de Surco
			Surquillo
			Los Olivos
			La Molina

Municipalización de la Gestión Educativa

10	Loreto	Maynas	Belén
			San Juan Bautista
11	Pasco	Pasco	Paucartambo
			Simón Bolívar
12	Piura	Morropón	Chulucanas
			Santo Domingo
13	Ucayali	Coronel Portillo	Nueva Requena
			Yarinacocha
14		Callao	Bellavista
			Ventanilla

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo se emplearon cuatro fichas elaboradas sobre la base de los indicadores y competencias definidas en los lineamientos del Plan Piloto. Las fichas de supervisión fueron aplicadas a los Secretarios Técnicos, un representante del CEM, los Directores de las UGEL y los Gerentes Generales de los respectivos gobiernos regionales. En esta segunda supervisión, todas las fichas fueron aplicadas por las Oficinas Defensoriales, para lo cual, previamente, se realizaron siete (7) talleres de capacitación a los comisionados y comisionadas a cargo de la supervisión.

Adicionalmente, y para contar con más datos, se solicitó información oficial al Ministerio de Educación y se sostuvieron reuniones de trabajo con funcionarios de dicha entidad. Asimismo se revi-

saron los informes evaluativos del Ministerio, las Hojas de Ruta y los dispositivos legales emitidos, entre otros documentos.

- Tercera supervisión. Consistió en realizar el seguimiento y supervisión de la etapa de la transferencia administrativa a las municipalidades acreditadas. De las 31 municipalidades supervisadas anteriormente, se seleccionaron a las 24 que contaban con transferencia presupuestal. Esta supervisión se llevó a cabo durante el mes de septiembre del año 2009.

3.2. Aspectos que son materia de supervisión

La supervisión del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa tuvo por objetivo verificar los siguientes aspectos:

- Implementación del Plan Piloto. Se refiere a las acciones preliminares e iniciales en la implementación del plan piloto, como los lineamientos del Ministerio de Educación, la conformación de los CEM, la designación de los Secretarios Técnicos, el fortalecimiento de capacidades, entre otros aspectos.
- Funcionamiento del Plan Piloto. Consistió en verificar la actividad y operatividad de los CEM y de las Secretarías Técnicas, así como la coordi-

nación entre las municipalidades y los gobiernos regionales, a través de las UGEL y las DRE.

- La regulación y el desarrollo del proceso de transferencia administrativa y de competencias a las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto.

3.3. Implementación del Plan Piloto

La implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa comprende el análisis de las actividades preliminares del Ministerio de Educación; la conformación de los CEM; la instalación de las Secretarías Técnicas; el desarrollo de las relaciones intergubernamentales; y la transferencia de responsabilidades a las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto.

3.3.1. Acciones iniciales del Ministerio de Educación

Desde el inicio del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa, la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación desarrolló un conjunto de actividades para su implementación, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

a. Reunión de presentación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa

Se realizaron dos presentaciones respecto a las principales características, objetivos, roles y estrategias a seguir para la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa.

En razón de ello fueron convocados los presidentes regionales; gerentes de desarrollo social; directores y directoras regionales de educación de los 25 gobiernos regionales; directores y directoras de las UGEL; y alcaldes y alcaldesas provinciales y distritales de las 56 circunscripciones que forman parte del Plan Piloto.

b. Emisión de Hojas de Ruta

Mediante la Resolución Vice Ministerial de Gestión Institucional N° 0008-2007-ED se autorizó a la Oficina de Coordinación Regional a utilizar las Hojas de Ruta, a fin de orientar y dictar lineamientos relacionados con los aspectos pedagógicos, institucionales y administrativos del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa. En ese sentido, la Oficina de Coordinación Regional es responsable de su emisión, contenido y difusión entre los alcaldes, secretarios técnicos y miembros del CEM.

Las Hojas de Ruta carecen de la rigidez de las resoluciones de la administración pública, lo cual permite

que las autoridades las apliquen adecuándolas a las diferentes situaciones que se presentan en cada departamento por razones culturales, económicas o sociales.

Hasta el cierre del presente informe se emitieron ocho (8) Hojas de Ruta,²⁹ las cuales versan sobre diversos aspectos relacionados con la constitución y el funcionamiento de las Secretarías Técnicas y de los CEM. Del mismo modo se establecieron pautas respecto al rol que deben asumir los gobiernos regionales a través de las DRE y las UGEL, como corresponsables de la implementación del Plan Piloto.

c. Talleres de capacitación

En el marco del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007–2008, el Ministerio de Educación realizó diversos talleres de capacitación relacionados con los siguientes temas:

- Transferencia de los sistemas administrativos para la elaboración de planillas, sistemas contables y manejo de presupuesto (NEXUS, SIRA, SUP). Estos talleres estuvieron dirigidos al personal municipal encargado de dichos temas, así como a los especialistas de las DRE y las UGEL.

29 Hojas de Ruta en: <http://www.minedu.gob.pe/municipalizacion/hojasderuta.php>

- Capacitación de los miembros del CEM y Secretarios Técnicos en el ejercicio de las funciones y competencias que deben asumir en el marco de la municipalización de la gestión educativa. Asimismo se realizaron dinámicas relacionadas con el fortalecimiento del liderazgo, la tolerancia y el trabajo en equipo.
- Capacitación de los miembros de las Comisiones de Transferencias de las Municipalidades y de los Gobiernos Regionales (DRE y UGEL) con la finalidad de concertar la transferencia del presupuesto, el patrimonio, los activos y pasivos, así como del acervo documentario que cada UGEL o DRE deberá transferir a las municipalidades.

d. Conformación de los equipos técnicos

Mediante Resolución Viceministerial de Gestión Institucional N° 005-2007-ED se designó a los integrantes de los Equipos Técnicos, encargados de prestar apoyo y asistencia técnica a los miembros del CEM de cada municipalidad comprendida en el Plan Piloto.

3.3.2. Conformación y funcionamiento del Consejo Educativo Municipal

Los lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa aprobados por el Ministerio de Educación, establecen que el CEM es el órgano de la municipalidad encargado de determinar los linea-

Municipalización de la Gestión Educativa

mientos de la política educativa local. En ese sentido, la conformación de los CEM fue una de las primeras medidas dispuestas por el Ministerio de Educación para la implementación del Plan Piloto.

De acuerdo con el reporte del Ministerio de Educación, de fecha 11 de julio del 2007, la conformación de los CEM en las municipalidades del Plan Piloto es la siguiente:

Cuadro N° 6

Fecha de conformación	Documento de conformación del CEM	Fecha de conformación del CEM	Número de IE en el distrito
La Jalca	DA N° 001-2007/MD-JG	25.05.07	21 IE
Asunción	RA N° 010-2007-MDA/PCH/R.AMAZ	08.03.07	2 IE
Huaraz	RA N° 011-2007-GPH	08.07.07	33 IE
Independencia	RA N° 139-2007-MDI-A	16.04.07	50 IE
Pacucha	RM N° 014-2007-MDP/AND	19.02.07	21 IE
Talavera	Ordenanza N° 004-2007-MDT	13.03.07	30 IE
Paucarpata	RA N° 063-2007-MDP	25.03.07	26 IE
Cerro Colorado	RA N° 155-2007-MDC-A	23.03.07	31 IE

Defensoría del Pueblo

Huamanguilla	No se conformó		
Luricocha	No se conformó		
La Encañada	No se conformó		
Baños del Inca	No se conformó		
Ventanilla	RA N° 155-2007-MDV-ALC	16.03.07	63 IE
Bellavista	RA N° 034-2007-MDB/AL	07.03.07	8 IE
Echarate	RA N° 067-2007-A-MDE/LC	19.03.07	142 IE
Kimbiri	RA N° 054-2007-MDK-A	15.03.07	27 IE
Pampas	RA N° 098-2007-MTP/A	12.03.07	22 IE
Colcabamba	RA N° 105-2007-MDC-A	09.03.07	73 IE
Amarilis	RA N° 497-2007-MDA/A	22.06.07	51 IE
Chinchao	RA N° 316-2007-MDCH	16.10.07	66 IE
Chincha Alta	RA N° 190-2007-A/MPCH	30.04.07	16 IE
Chincha Baja	RA N° 099-07-MDCHB	27.03.07	25 IE
Santa Rosa de Ocopa	RA N° 031-2007-A/MDSRO	26.04.07	4 IE
Comas	RA N° 030-2007-MDC	18.04.07	46 IE
La Esperanza	RA N° 0261-2007-MDE	28.02.07	29 IE
Florencia de Mora	RA N° 216-A-2007-MD/PM	19.03.07	11 IE
El Porvenir	Ordenanza N° 005-2007-MDP	13.03.07	12 IE

Municipalización de la Gestión Educativa

Olmos	DA N° 001-2007-MDO	28.02.07	99 IE
Motupe	RM N° 013-2007-MDM/A	02.03.07	29 IE
Miraflores	DA N° 005-2007-MM	19.03.07	6 IE
Santiago de Surco	DA N° 003-2007-DA-MSS	14.03.07	18 IE
La Molina	DA N° 004-2007	13.03.07	6 IE
Surquillo	RA N° 253-2007-MDB-ALC	12.03.07	15 IE
Los Olivos	DA N° 002-2007-MDLO/ALC	14.03.07	32 IE
Pacarán	DA N° 001-2007-MDP	07.03.07	5 IE
Imperial	RA N° 155-2007-MDI	27.03.07	17 IE
Belén	RA N° 052-2007-MDB-ALC	05.03.07	65 IE
San Juan Bautista	RA N° 002-2007-MDSB	10.05.07	117 IE
Inambari	RA N° 027-2007-MDI-A/SG	03.04.07	21 IE
Las Piedras	RA N° 034-2007-A-MDLP-SG	16.01.07	30 IE
Torata	Ordenanza N° 03-2007/MDT	20.03.07	14 IE
Carumas	RA N° 035-2007-A/MDC	15.03.07	15 IE
Paucartambo	RA N° 017-2007-A/MDP	07.03.07	50 IE

Defensoría del Pueblo

Simón Bolívar	RA N° 028-2007-MDSB/A	06.03.07	14 IE
Santo Domingo	RA N° 041-2007-MDSD-A	07.03.07	32 IE
Chulucanas	RA N° 234-2007-MPM-CH-A	07.03.07	92 IE
Huata	RA N° 039-2007-MDH/A	18.05.07	6 IE
Ácora	No se conformó		
Morales	Ordenanza N° 006-MDM	18.04.07	12 IE
Juan Guerra	Ordenanza N° 001-2007-M.D.J.G	30.03.07	5 IE
Ciudad Nueva	No se conformó		
Alto de la Alianza	No se conformó		
San Jacinto	RA N° 053-2007-MSSJ/ALC	19.03.07	19 IE
Corrales	Ordenanza N° 002-2007	28.03.07	27 IE
Yarinacocha	RA N° 405-2007-MDY	09.03.07	67 IE
Nueva Requena	RA N° 04 5-2007-MDNR	12.03.07	67 IE

Fuente: Reporte del Ministerio de Educación de fecha 11 de julio del 2007.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 6, 37 municipalidades del Plan Piloto conformaron su CEM durante el primer trimestre del año 2007, conforme a lo establecido en los lineamientos de dicho plan.

Asimismo, al 31 de julio del 2007, todas las municipalidades cumplieron con conformar su CEM, excepto aquellas que por diferentes razones decidieron no implementar el Plan Piloto en sus respectivas jurisdicciones, como se comentará más adelante.

En ese sentido, inicialmente hubo un cumplimiento casi general por parte de las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto respecto a la conformación del CEM. Sin embargo, en las supervisiones posteriores realizadas por la Defensoría del Pueblo se constató que, en algunas municipalidades, los CEM no están operativos, como sucede en las Municipalidades Distritales de Comas, Santa Rosa de Ocopa, Paucartambo, Simón Bolívar, Chinchao, Paucarpata, La Jalca, Asunción y Santiago de Surco.

Esta situación podría ser un indicador de la falta de involucramiento de las instituciones educativas en el proceso de municipalización de la gestión educativa o el desconocimiento de sus funciones y de las funciones de las municipalidades en el marco de dicho proceso. Ciertamente, la implementación del Plan Piloto solo estaría avanzando en cuanto a los aspectos administrativos, mas no en lo concerniente a los aspectos relacionados con la gestión pedagógica e institucional.

Asimismo, en observancia de lo dispuesto en la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO –en la cual se establecía la posibilidad de que, en aquellas municipalidades con más de 20 IE,

los CEM estén conformados por representantes de redes-, algunas municipalidades como la Municipalidad Distrital de Nueva Requena (Ucayali), que tiene bajo su jurisdicción a 67 IE de inicial y primaria, y la Municipalidad Distrital de Olmos (Lambayeque), que tiene bajo su jurisdicción a 99 IE, conformaron sus CEM con los representantes de redes u agrupaciones educativas, elegidos democráticamente por sus integrantes.

Por otro lado, en los lineamientos del Plan Piloto no se prioriza el fortalecimiento de los CONEI para su posterior integración en los CEM. Esto se evidenció en la supervisión realizada durante el año 2008, en la cual se verificó que ni las Secretarías Técnicas ni el CEM priorizaron acciones relacionadas con los procesos de formación y capacitación de los CONEI. No obstante, esta omisión ha sido superada con la Directiva para el Desarrollo del Año Escolar en las IE de Educación Básica y Técnico-Productiva 2009,³⁰ en la cual se establece que los CEM son responsables de realizar actividades dirigidas a fortalecer los CONEI, capacitando a sus miembros para la identificación y la ejecución de las acciones que les corresponde asumir en el marco del Plan Piloto.

Finalmente, con relación a las actividades realizadas por el CEM, una de sus primeras acciones consistió

30 Aprobada por Resolución Ministerial N° 441-2008-ED, de fecha 15 de diciembre del 2008.

en la elaboración de la Línea Base³¹ como mecanismo adecuado para evaluar la situación de la educación en los distritos de intervención del Plan Piloto, y establecer un orden de prioridades para solucionar los problemas más significativos, así como mejorar la calidad de la educación en sus respectivas localidades.

A este respecto, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se constató que en 21 municipalidades de las 31 supervisadas se había elaborado la Línea Base, en tanto que en siete de ellas se encontraba en elaboración. Asimismo se verificó que, en 10 municipalidades, los CEM estaban elaborando su reglamento interno, así como brindando apoyo a las IE en la elaboración de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

3.3.3. Implementación de la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal

Como se señaló en el Capítulo II de este Informe, al comentar el diseño del Plan Piloto, la Secretaría Técnica es la instancia encargada de operativizar los acuerdos adoptados por el CEM, así como de coordinar con las UGEL y las DRE el apoyo administrativo y pedagógico a las IE del distrito.

31 La Línea Base es un documento que mide los indicadores de aprendizaje de los (y las) estudiantes y el desempeño docente, como comprensión lectora, porcentaje de matrícula, porcentaje de culminación en primaria, porcentaje de transición de primaria a secundaria, entre otros.

En ese sentido, el Ministerio de Educación reguló la implementación de las Secretarías Técnicas a través de las hojas de rutas. De manera especial, la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO estableció que cada municipalidad podía definir su composición, estructura y organización interna, de acuerdo con sus posibilidades. Asimismo, señaló que las municipalidades podían hacer uso de su propia organización y personal para la conformación de las Secretarías Técnicas, con la finalidad de no comprometer recursos adicionales que pudieran afectar el presupuesto municipal.

En consecuencia, las Secretarías Técnicas tuvieron que coordinar acciones con las diversas áreas de las municipalidades, a fin de cubrir las siguientes áreas administrativas: contabilidad, planillas, personal, presupuesto, tesorería, trámite documentario, archivo, actas certificadas, logística y/o abastecimiento.

De acuerdo con el reporte del Ministerio de Educación, de fecha 11 de julio del 2007, 45 municipalidades del Plan Piloto cumplieron con designar a los Secretarios Técnicos y, en 25 de ellas, la designación se realizó durante el primer trimestre del año 2007.

Asimismo, de acuerdo con el reporte del Ministerio de Educación, si bien 45 Secretarios Técnicos fueron designados por el Alcalde, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo durante el año 2007 se tuvo conocimiento de que los Secretarios Técnicos en

las Municipalidades Distritales de Pacucha, Chulucanas y Olmos pertenecían al personal destacado de la DRE y/o UGEL.

Con relación a la dedicación exclusiva en el cargo de los Secretarios Técnicos, se constató que 10 de los 29 Secretarios Técnicos entrevistados ejercían otros cargos al interior de la municipalidad, conforme se puede apreciar a continuación:

Cuadro N° 7

Secretario Técnico	Otro cargo que se ejerce
ST de Asunción	Secretario General
ST de Chinchao	Secretario General
ST de Independencia	Encargado del tema educativo a nivel local
ST de La Molina	Jefe de la Oficina Técnica de Educación y Cultura
ST de Miraflores	Gerente de Educación, Deporte y Recreación
ST de Nueva Requena	Fedatario de la municipalidad
ST de Paucarpata	Sub Gerente de Educación y Cultura
ST de Santo Domingo	Jefatura de Servicios Sociales
ST de Santiago de Surco	Gerente de Educación
ST de Surquillo	Gerente de Desarrollo Social y de Juventudes

Fuente: Fichas de supervisión aplicadas a los Secretarios Técnicos, 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A su vez, ello permitió evaluar el tiempo promedio que los Secretarios Técnicos dedican a la gestión educativa, cuyo resultado se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8

Tiempo de dedicación	N° de respuestas
Día completo	17
Más de 4 horas	7
2 a 4 horas	1
1 a 2 horas	4
No operativos	2
Total	31

Fuente: Fichas de supervisión aplicadas a los Secretarios Técnicos, 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 8, de 29 Secretarios Técnicos entrevistados, 17 se dedican en exclusividad al ejercicio del cargo; los 12 restantes ejercen el cargo de Secretarios Técnicos a tiempo parcial.

Asimismo, conforme se aprecia en el referido cuadro, en el año 2008 en las Municipalidades Distritales de Santa Rosa de Ocopa y Comas, en Junín, la Secretaría Técnica no se encontraba operativa. Posteriormente, en la supervisión realizada en el año 2009 se constató que en las Municipalidades Distritales de La Jalca, Asunción y Paucartambo esta instancia tampoco se encontraba operativa.

Casos como éstos, en los que un mismo funcionario de la municipalidad ejerce más de un cargo o cumple más de una labor al interior de ésta –lo cual le impide una dedicación exclusiva en la Secretaría Técnica– en alguna medida son consecuencias de la falta de presupuesto de las municipalidades para cubrir la plaza de los Secretarios Técnicos. Estas se ven obligadas a designar a un funcionario de la municipalidad para que asuma adicionalmente las funciones de Secretario Técnico, con lo cual se le conceden mayores responsabilidades a un funcionario municipal que no se ven reflejadas en su remuneración.

Esta situación se torna más compleja aún cuando se trata de municipalidades pequeñas con un personal reducido, como es el caso de la Municipalidad Distrital de Asunción, la cual está integrada solo por la Alcaldesa y dos funcionarios a cargo de la gestión municipal. Por consiguiente, la persona designada como Secretario General ejerce la función de Secretario Técnico y, además, hace las veces de personal administrativo.

En cuanto al perfil profesional que deben cumplir los Secretarios Técnicos, las normas que regulan la municipalización de la gestión educativa no establecen ningún criterio. En ese sentido, las municipalidades emplearon diferentes criterios para designar a los Secretarios Técnicos. De este modo, en 17 municipalidades supervisadas se designó en el cargo a un docente; en ocho, a profesionales en otras materias,

como administradores, abogados o economistas; en 6, no precisaron la información.

Con relación al número de personas que integran el equipo de las Secretarías Técnicas, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, inicialmente se constató que, en 10 municipalidades de las 31 supervisadas, las Secretarías Técnicas estaban integradas por más de cuatro personas. Por el contrario, en algunas municipalidades como las Municipalidades Distritales de Motupe, Los Olivos, Santiago de Surco y Surquillo se verificó que las Secretarías Técnicas estaban conformadas por una sola persona y que su labor era asistida y complementada por las áreas administrativas de la municipalidad.

Asimismo, en algunos casos, como en las Municipalidades Distritales de Pacucha, Santiago de Surco, Miraflores y La Molina, se encontraron especialistas en gestión pedagógica (niveles educativos de inicial y primaria), a fin de reforzar y apoyar el trabajo relacionado con el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa.

Por último, respecto a los recursos y las condiciones de trabajo de las Secretarías Técnicas, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, algunos Secretarios Técnicos expresaron varias carencias para asumir adecuadamente las competencias y funciones de la gestión educativa. Así, por ejemplo, de los 31 Secretarios Técnicos entrevistados, solo 11 manifes-

taron contar con una oficina propia para ejercer las funciones asignadas, en tanto que 12 manifestaron disponer de una movilidad del municipio para controlar la asistencia de los docentes, verificar el cumplimiento de las horas efectivas de clases y el avance del desarrollo curricular en las IE.

Por otro lado, de los 31 entrevistados, 18 señalaron que contaban con una computadora por cada integrante de la Secretaría Técnica y, sobre el acceso a Internet, 20 manifestaron contar con este servicio. Ello evidencia que, en algunas municipalidades más que en otras, existe buena disposición para dotar a las Secretarías Técnicas de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco de los objetivos del Plan Piloto.

3.3.4. Coordinaciones intergubernamentales

Como se ha señalado anteriormente, la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en algunos distritos del país plantea un nuevo modelo de gestión educativa, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación mediante la participación de los gobiernos locales como eje central en el desarrollo de este proceso.

El Plan Piloto se encuentra en el marco del proceso de descentralización y, en este contexto, la gestión de la educación es competencia compartida por los tres niveles de gobierno. Por lo tanto, se debe tener en

cuenta que el plan también involucra, por un lado, a los gobiernos regionales, a través de las DRE las UGEL y, por otro, al gobierno nacional a través del Ministerio de Educación.

A este respecto, los lineamientos del Plan de Municipalización establecen que las DRE y las UGEL cumplen un rol de apoyo y asistencia técnica a las municipalidades en la programación y ejecución de proyectos, así como en la gestión pedagógica, institucional y administrativa. Asimismo, determina que corresponde al Ministerio de Educación, a través de la Oficina de Coordinación Regional, asumir un rol técnico–normativo y prestar apoyo y asistencia técnica a las municipalidades mediante equipos técnicos especializados en las áreas de presupuesto, investigación y evaluación, educación inicial y primaria, organización y funcionamiento del modelo.

No obstante, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 17 de los 31 miembros del CEM entrevistados identificaron la falta de apoyo de las DRE y de las UGEL como una de las debilidades en la ejecución del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa.

Asimismo, siete de los miembros del CEM entrevistados identificaron como otra debilidad del Plan Piloto a la falta de coordinación entre las DRE y las UGEL para la realización de actividades de intervención

educativa en las IE, lo cual ocasiona la duplicidad de esfuerzos y evita optimizar la capacitación en diversos temas de gestión pedagógica, institucional y administrativa.

Ello no implica que estas instancias de gestión educativa no hayan realizado acciones en el marco del Plan Piloto. Sin embargo, son valorados como insuficientes por los miembros entrevistados de los CEM.

Así, de los 31 miembros del CEM entrevistados, 21 señalaron que habían recibido de las UGEL algún tipo de apoyo para mejorar la calidad de la educación en sus IE. Sobre este particular, 14 miembros del CEM entrevistados manifestaron haber recibido apoyo para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, 13 señalaron haber recibido asistencia técnica para la elaboración del Plan de Trabajo Anual de las instituciones educativas, mientras que otros 12 manifestaron haber recibido asistencia técnica para la elaboración del Plan Curricular de las IE.

Del mismo modo, respecto a las acciones de coordinación realizadas entre las UGEL y las municipalidades integrantes del Plan Piloto para la transferencia administrativa (presupuestos, estados contables y acervo documentario) correspondiente a las IE de su jurisdicción, 20 de los 31 Secretarios Técnicos entrevistados señalaron haber sostenido reuniones al respecto. Por el contrario, cinco de los entrevistados

manifestaron que dichas acciones estaban programadas, pero que se realizarían posteriormente.

Respecto a las acciones que deberían implementar las DRE y las UGEL para acompañar y asesorar a las municipalidades que integran el Plan Piloto, 14 de los 31 Secretarios Técnicos entrevistados señalaron que se deben realizar labores de capacitación y asistencia técnica de carácter permanente en los aspectos técnico-pedagógicos, así como para la transferencia administrativa, hasta que se fortalezcan las capacidades de las municipalidades.

Asimismo, siete de los Secretarios Técnicos entrevistados resaltaron la importancia de realizar reuniones de trabajo con los funcionarios de los municipios, representantes de las DRE y de las UGEL, a fin de coordinar de manera más estrecha las acciones de intervención educativa en los aspectos administrativos que surjan con la ejecución del Plan Piloto.

Finalmente, tomando en cuenta la vasta experiencia de las UGEL y de las DRE en la gestión de la educación, se debe destacar la necesidad de una estrecha coordinación entre dichas instancias de gestión y las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, así como del acompañamiento y asistencia técnica que aquellas deberán brindar de manera permanente a las municipalidades hasta que éstas desarrollen la capacidad que se requiere para el ejercicio de sus funciones.

3.3.5. Resistencias a la implementación del Plan Piloto

Iniciado el Plan Piloto, en algunos distritos se presentaron serias resistencias a su implementación. La primera provino de la oposición de grupos de docentes afiliados al Sindicato Único de Trabajadores en Educación del Perú (SUTEP), quienes se oponen a la municipalización de la gestión educativa, argumentando que se trata del inicio de la privatización de la educación y la disminución de plazas para personal docente y administrativo en dicho sector.

Asimismo, hubo resistencia por parte de la población que, ante la falta de información y difusión del Ministerio de Educación sobre los alcances del Plan Piloto, también se opuso a la implementación de dicho plan por temor a la pérdida de la gratuidad de la educación en las IE de sus distritos.

En consecuencia, hubo municipalidades que adoptaron la decisión de no implementar el Plan Piloto en sus distritos, por lo cual el Ministerio de Educación, mediante Decreto Supremo N° 022-2007-ED, autorizó el reemplazo de las circunscripciones territoriales que, por razones no atribuibles al Plan Piloto, no iniciaron o interrumpieron su ejecución. De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Educación,³²

32 Anexo al Oficio N° 1001-2007-ME-MVGI-OCR de fecha 11 de octubre de 2007.

las municipalidades distritales que no acataron la implementación del Plan Piloto, al 30 de setiembre de 2007, fueron las siguientes:

- Baños del Inca y La Encañada en Cajamarca
- Pampas en Huancavelica
- Huata y Ácora en Puno
- Ciudad Nueva y Alto de la Alianza en Tacna.

En otros distritos, pese a las resistencias del SUTEP, el Plan Piloto se implementó, pero sin la participación de todas las instituciones educativas del distrito, pues algunas de éstas se negaron a participar alegando diferentes razones.

Las percepciones de los Secretarios Técnicos y de los miembros del CEM respecto a la negativa de algunas instituciones educativas a participar en el Plan Piloto son distintas. En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 10 de los 31 Secretarios Técnicos entrevistados manifestaron que no tenían ningún problema con la integración de las IE a los CEM en sus distritos. Sin embargo, 16 señalaron que sí existe oposición o resistencia a la municipalización de la gestión educativa, por temor a la privatización de la educación o a la pérdida de la estabilidad laboral, entre otras razones.

En el caso de los miembros del CEM entrevistados, la percepción varía, ya que, para 13 de los entrevis-

tados, la negativa de las IE a integrar el CEM se produce por temor a la privatización de la educación y, para otros 13 entrevistados, por deficiencias de la administración municipal.

Asimismo, la mayoría de los Secretarios Técnicos entrevistados en el curso de la supervisión manifestó que para promover la participación de las IE en los CEM se realizaron reuniones informativas con directores y docentes sobre los alcances de la municipalización de la gestión educativa, así como talleres de sensibilización entre la población.

Ciertamente es importante que el Ministerio de Educación, en coordinación con las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, difundan más información sobre los objetivos del plan y los avances en su implementación, para lo cual, además, es necesario que se muestre un claro conocimiento de las funciones a ser transferidas a las municipalidades y de los recursos asociados a éstas, así como de las acciones de capacitación y asistencia técnica a realizarse en cada distrito.

Solo así se contribuirá a evitar situaciones posteriores que pueden generar resistencias o desistimientos sobre la marcha que, a su vez, podrían revertir negativamente en la gestión de la educación, como ya está sucediendo en algunos distritos del Plan Piloto.

3.4. Proceso de transferencia administrativa y de funciones

El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa es una medida que fue adoptada en el marco del proceso de descentralización en el año 2006. En virtud de ello, su regulación, implementación y desarrollo debieron estar articulados a las normas que rigen dicho proceso.

Sin embargo, en el análisis normativo que regula el Plan Piloto no se advierte esta articulación. Así, por ejemplo, se establecen las funciones o roles que corresponderá asumir a los gobiernos regionales y a sus instancias ejecutoras (DRE y UGEL), pero no se contempla un mecanismo de coordinación entre el gobierno regional y el gobierno local para gestionar las funciones compartidas en materia de educación, lo cual es sumamente necesario en un escenario en el cual ya se transfirieron todas las funciones referentes a dicha materia a los gobiernos regionales y todavía no se clarifican las funciones de las UGEL y de los gobiernos locales.

De igual modo, las normas que regulan el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y las hojas de ruta emitidas por el Ministerio de Educación para orientar la implementación de dicho plan regulan la transferencia de los presupuestos, de los estados contables y del acervo documentario, pero en ninguna de estas normas se reguló la transferencia

de competencias en materia de educación a las municipalidades que forman parte del Plan Piloto.

Si bien la Secretaría de Descentralización ha realizado esfuerzos por articular el proceso de transferencia administrativa –regulado por el Ministerio de Educación– a las normas sobre descentralización, consideramos que aún existen aspectos que se deben definir y regular para garantizar la adecuada transferencia de la gestión de la educación a las municipalidades del Plan Piloto, conforme se comentará en este capítulo.

3.4.1. Transferencia administrativa

a. Regulación de la transferencia administrativa

El Decreto Supremo N° 078-2006-PCM que autoriza al Ministerio de Educación (con la participación de las municipalidades) llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de inicial y primaria, establece que la transferencia de recursos presupuestales se realizará una vez que el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización (ex Consejo Nacional de Descentralización) declare la viabilidad técnica de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto (artículo 3°).

Por su parte, en los lineamientos del Plan Piloto, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0031-

2007-ED, se programó, como parte de las actividades para la ejecución del Plan Piloto durante el año 2007, la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades que forman parte del Plan Piloto. En ese sentido, el Ministerio de Educación emitió un conjunto de normas con la finalidad de regular la transferencia administrativa, entre las cuales se puede enumerar a las siguientes:

- Resolución de Secretaría General N° 0900-2007-ED, de fecha 25 de septiembre del 2007, que aprobó la Directiva N° 0096-2007-ME/SG/OTD-AC, “Normas para la transferencia del acervo documentario de los niveles educativos de inicial y primaria a las municipalidades distritales seleccionadas del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa”.

De acuerdo con lo regulado en dicha norma, las UGEL deben organizar e inventariar el archivo físico y actualizar los registros del acervo documentario correspondiente a los niveles educativos de inicial y primaria de las IE comprendidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, a llevarse a cabo en 56 distritos del país.

Asimismo, deberán elaborar un *back up* de las bases de datos que manejan para ser transferido a las municipalidades del Plan Piloto, con

la finalidad de preservar la información. Todo ello deberá constar en un Acta de Entrega y Recepción del acervo documentario respectivo.

- Resolución de Secretaría General N° 0901-2007-ED, de fecha 25 de septiembre del 2007, que aprobó la Directiva N° 101-2007-ME/SG/OGA, “Procedimiento administrativo para la transferencia contable a las municipalidades distritales comprendidas en el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa”.

Esta norma regula la transferencia contable de las instituciones educativas comprendidas en el Plan Piloto a las municipalidades que forman parte de éste. La transferencia contable comprende los activos, los pasivos y el patrimonio, así como aspectos documentarios contables, financieros y de personal, debiendo constar en un Acta de Entrega y Recepción suscrita por los representantes del área contable, el área de abastecimiento y el área de personal de las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Educación o de los gobiernos regionales, según corresponda, y de las municipalidades.

- Resolución Vice Ministerial N° 0045-2007-ED, de fecha 30 de noviembre del 2007, que aprobó la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR, “Normas para la ejecución de la transferencia admi-

nistrativa a las municipalidades del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa”, en la cual se regula la transferencia presupuestal, contable y del acervo documental.

Respecto a la transferencia presupuestal, la referida directiva establece las siguientes etapas:

- Definición de requisitos específicos mínimos. El Ministerio de Educación, a través de sus respectivas áreas administrativas, define los requisitos específicos mínimos que deberán cumplir las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto para que proceda la transferencia presupuestal. Asimismo se deberán definir los indicadores de cumplimiento y el procedimiento de verificación.

Los requisitos específicos mínimos deben estar referidos a personal, ambientes y equipamiento, programas informáticos y documentación técnico–normativa.

- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades.
- Elaboración de Informes Situacionales. Tanto los órganos del Ministerio de Educación involucrados en la transferencia presupuestal como las municipalidades que forman parte del Plan Piloto deberán emitir sus respecti-

vos Informes Situacionales sobre el cumplimiento de los requisitos específicos mínimos por parte de dichas municipalidades.

Los Informes Situacionales concluirán señalando si las municipalidades son “aptas” para la transferencia presupuestal o, de lo contrario, si aún están “por potenciar”.

- Acreditación. Sobre la base del Informe Situacional emitido por el Sector y los Informes Situacionales emitidos por las municipalidades, el Ministerio de Educación, a través de la Oficina de Coordinación Regional, elabora un informe acreditando a las municipalidades y, por lo tanto, declarándolas “aptas” para recibir la transferencia presupuestal.

En el caso de las municipalidades declaradas “por potenciar”, la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación deberá coordinar acciones con las áreas respectivas para que desarrollen actividades de capacitación hasta que dichas municipalidades adquieran capacidades y puedan ser acreditadas.

- Efectivización de la transferencia. El Ministerio de Educación tramitará ante el Ministerio de Economía y Finanzas la emisión del

decreto supremo que haga efectiva la transferencia presupuestal a favor de las municipalidades acreditadas. Asimismo, durante esta etapa se deberán suscribir las respectivas Actas de Entrega y Recepción.

Con relación a la transferencia contable de activos, pasivos, patrimonio y acervo documental, la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR dispone que dichas transferencias se realizarán conforme a las directivas que las regulan.

En las normas mencionadas se aprecia que el Ministerio de Educación reguló todos los aspectos concernientes a la transferencia administrativa que comprende tanto la transferencia presupuestal como la contable, y la referida al acervo documentario. Asimismo se advierte que, en alguna medida, el proceso regulado por el Ministerio de Educación para la transferencia presupuestal se basa en el procedimiento establecido en la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, aprobada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, que reguló el proceso de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales comprendidas en el Plan Anual 2007 a los gobiernos regionales.

Sin embargo, también se advierte que en las normas emitidas por el Ministerio de Educación se atribuye a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio la

responsabilidad de monitorear el proceso de transferencia administrativa y la facultad para acreditar a las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, obviando la participación de la Secretaría de Descentralización y desconociendo su rol conductor del proceso de descentralización, así como de las funciones que le corresponde asumir en el marco de dicho proceso, en el cual se desarrolla el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa.

En ese sentido, posteriormente, mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 010-2009-PCM/SD de fecha 18 de febrero del 2009, la Secretaría de Descentralización tuvo que validar la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR, “Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa”, aprobada por la Resolución Vice Ministerial N° 0045-2007-ED.

Asimismo, en la referida resolución se estableció que la Secretaría de Descentralización –sobre la base de los Informes Situacionales emitidos en el marco de lo regulado en la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR– acreditaría a las 44 municipalidades comprendidas en la Resolución Vice Ministerial N° 0046-2008-ED, es decir, a las municipalidades respecto de las cuales el Vice Ministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación declaró la viabilidad técnica y funcional.

De esta manera, la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 010-2009-PCM/SD validó la regulación emitida por el Ministerio de Educación para la transferencia presupuestal, así como todo lo actuado sobre la base de dicha regulación, como los Informes Situacionales emitidos por las municipalidades respecto del cumplimiento de los requisitos específicos que se estaban elaborando mucho antes de la emisión de la referida resolución.

Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 036-2007-PCM que aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007” establecía que el Ministerio de Educación, conjuntamente con la Secretaría de Descentralización, debían definir la modalidad de transferencia, el programa de asistencia técnica y capacitación, el sistema de indicadores de monitoreo y evaluación, así como los mecanismos específicos de asignación de recursos a los gobiernos locales, en el marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Al respecto, el Ministerio de Educación manifiesta³³ que, mediante Oficio N° 192-2007-ME-VMGI, de fecha 5 de junio del 2007, se remitió a la Secretaría de Descentralización una propuesta sobre diversos rubros: la modalidad de transferencia; el programa de asistencia técnica y capacitación; el sistema de indi-

33 Oficio N° 1001-2007-ME-VMGI-OCR, de fecha 11 de octubre del 2007.

cadres de monitoreo y evaluación; y los mecanismos específicos de asignación de recursos a los gobiernos locales que formaban parte del Plan Piloto. Por su parte, la Secretaría de Descentralización señala³⁴ que se instó a dicha entidad a sostener reuniones de trabajo que permitiesen definir la modalidad de transferencia, inclusive antes que el Ministerio remitiera su propuesta de transferencia.

Finalmente, el Ministerio de Educación aprobó la modalidad de transferencia, la cual tuvo que ser validada posteriormente por la Secretaría de Descentralización, evidenciándose en una etapa inicial la falta de coordinación efectiva entre ambas entidades.

b. Viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

Como se ha señalado anteriormente, el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM establece la necesidad de declarar la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa antes de realizar la transferencia administrativa. Es decir, que en alguna medida se condiciona la transferencia presupuestal a la declaratoria de viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto.

34 Informe N° 005-2008-MOP/CINGE-OTME-SD/PCM, Anexo al Oficio N° 808-2008-PCM/SD, de fecha 17 de abril del 2008.

No obstante, ni el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM ni ninguna otra norma posterior regula el procedimiento, los criterios y/o los requisitos para la declaratoria de la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto. En virtud de ello, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Descentralización, de común acuerdo, establecieron que se declararía la viabilidad técnica y funcional respecto de aquellas municipalidades que cumplieron con la conformación de su CEM y la implementación de la Secretaría Técnica y que cuentan con los instrumentos de gestión, personal, equipamiento e infraestructura adecuados para actuar como instancias de gestión de la educación.

Ello se verificó en las evaluaciones de monitoreo y supervisión realizadas por ambas entidades, cuyos resultados fueron consolidados en la “Matriz de Concordancia para la Viabilidad Técnica y Funcional del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007-2008”, conforme consta en el Acta de Declaración de Viabilidad Técnica y Funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de fecha 17 de noviembre del 2008.

En dicha matriz se observa que la verificación realizada por ambas entidades estuvo referida al cumplimiento de los requisitos específicos mínimos determinados por el Ministerio de Educación para la transferencia presupuestal, es decir, que el procedimien-

to para declarar la viabilidad técnica y funcional se homologó, de alguna manera, al proceso establecido para la transferencia presupuestal.

En consecuencia, la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto fue el resultado de la certificación de la capacidad de gestión de cada municipalidad comprendida en dicho plan, para recibir la transferencia presupuestal.

De las 56 municipalidades que forman parte del Plan Piloto, se declaró la viabilidad técnica y funcional de 44 municipalidades, así como que cuatro municipalidades cumplieron parcialmente con los requisitos específicos mínimos y que ocho no cumplieron con ningún requisito, conforme al siguiente detalle:

Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 9

Viabilidad Técnica y Funcional		
Cumplimiento de requisitos en su totalidad	Cumplimiento parcial de requisitos	No cumplieron con ningún Requisito
	La Jalca	
Asunción		
Huaraz		
Independencia		
Pacucha		
Talavera		
Cerro Colorado		
Paucarpata		
Huamanguilla		
	Luricocha	
		La Encañada
		Los Baños del Inca
Ventanilla		
Bellavista		
Echarate		
Kimbiri		
		Pampas
Colcabamba		
Amarilis		
Chinchao		
Chincha Alta		
Chincha Baja		
Santa Rosa de Ocopa		
	Comas	
La Esperanza		
Florencia de Mora		
	El Porvenir	

Municipalización de la Gestión Educativa

Olmos		
Motupe		
Miraflores		
Surco		
La Molina		
Surquillo		
Los Olivos		
Pacarán		
Imperial		
Belén		
San Juan Bautista		
Inambari		
Las Piedras		
		Torata
Carumas		
Paucartambo		
Simón Bolívar		
Santo Domingo		
Chulucanas		
		Huata
		Ácora
Morales		
Juan Guerra		
		Ciudad Nueva
		Alto de la Alianza
San Jacinto		
Corrales		
Yarinacocha		
Nueva Requena		

Fuente: Acta de Declaración de Viabilidad Técnica y Funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de fecha 17 de noviembre del 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el contenido del Acta de Declaración de Viabilidad Técnica y Funcional del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa se consideró el cumplimiento parcial de los requisitos específicos en los casos de aquellas municipalidades que solo cumplieron con conformar el CEM y de instalar la Secretaría Técnica, quedando pendiente el cumplimiento de los demás requisitos. Conforme al Cuadro N° 9, en esta situación se encontraron las Municipalidades Distritales de La Jalca, Luricocha, Comas y El Porvenir.

Asimismo, cabe señalar que las ocho (8) municipalidades que no cumplieron con ningún requisito son aquellas que desde el inicio del Plan Piloto, por diferentes razones, ya comentadas anteriormente, desistieron de formar parte de éste. Entre ellas se encuentran las Municipalidades Distritales de La Encañada, Baños del Inca, Pampas, Huata, Ácora, Ciudad Nueva y Alto de la Alianza. En el caso de la Municipalidad Distrital de Torata, ésta inicialmente sí conformó su CEM e implementó la Secretaría Técnica, pero posteriormente desistió de formar parte del Plan Piloto.

Finalmente, la viabilidad técnica y funcional de las 44 municipalidades distritales fue aprobada mediante Resolución Vice Ministerial N° 046-2008-ED de fecha 18 de diciembre de 2008.

c. Transferencia presupuestal

La Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR regula la transferencia presupuestal a las municipalidades que forman parte del Plan Piloto. Los principales aspectos de la transferencia presupuestal son los siguientes:

- ***Conformación de comisiones de transferencia***

La referida directiva establece que tanto las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto como los gobiernos regionales deben conformar comisiones de transferencia, excepto en la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuyo caso el Ministerio de Educación conformará la comisión de transferencia, debido a que aún no se ha llevado a cabo la transferencia de competencias y recursos a dicha municipalidad. En el mismo sentido, la Hoja de Ruta N° 002-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO señala que las municipalidades deberán conformar comisiones de transferencia por cada sistema administrativo, es decir, tres comisiones de transferencia aprobadas por Resolución de Alcaldía e integradas por el Secretario Técnico de la municipalidad en calidad de coordinador.

En ese sentido, mediante Resolución Vice Ministerial N° 0038-2007-ED de fecha 4 de septiembre del 2007, el Ministerio de Educación conformó la Comisión de Transferencia de presupuesto, de acervo documentario y de los estados contables de activos, pasivos y patri-

monio. Asimismo, se dispuso que la Oficina de Coordinación Regional sea la instancia del Ministerio encargada de coordinar las acciones de las comisiones.

Los gobiernos regionales y las municipalidades también conformaron sus respectivas Comisiones de Transferencia.

- ***Requisitos específicos***

En el marco de lo regulado en el numeral 6.3 del punto 6 de la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR, cada órgano del Ministerio de Educación debía establecer los requisitos específicos mínimos que deben cumplir las municipalidades del Plan Piloto para la transferencia presupuestal. Los requisitos específicos mínimos debían estar referidos a personal, ambientes y equipamiento, programas informáticos y documentación técnico–normativa.

Una vez definidos dichos requisitos fueron puestos en conocimiento de cada una de las municipalidades del Plan Piloto, mediante Oficio Múltiple N° 03-2008-ME/VMGI-OCR de fecha 11 de enero del 2008, a fin de que éstos evalúen su cumplimiento y elaboren sus respectivos Informes Situacionales declarándose “aptos” para la transferencia presupuestal, en caso del cumplimiento de todos los requisitos específicos mínimos o, de lo contrario, “por potenciar”.

Asimismo, de acuerdo con lo regulado en la referida directiva, los órganos del Ministerio de Educación responsables de verificar el cumplimiento de los requisitos específicos mínimos por parte de las municipalidades del Plan Piloto y elaborar el respectivo Informe Situacional declarándolas “aptas” o “por potenciar”, son la Oficina de Informática, la Unidad de Personal y la Unidad de Presupuesto.

Los requisitos específicos mínimos determinados por el Ministerio de Educación estuvieron referidos a los siguientes rubros:

Planillas

- Personal con experiencia en la elaboración de planillas.
- Equipamiento (servidor de aplicación, interconexión, Internet y equipos en red).
- Programas informáticos
- Documentación técnico-normativa

Acciones de personal

- Procesos técnicos y acciones de personal (personal responsable de las acciones de personal).
- Instrumentos de gestión: Instalación del Sistema Único de Planillas (SUP), el Sistema de Racionalización (SIRA) y el Sistema de Control y Administración de Plazas (NEXUS).
- Ejecución de la planilla de remuneraciones, pensiones y beneficios: personal calificado, módulo del Sistema Integrado de Administración Financiera

(SIAF), Programa de Declaración Telemática desarrollado por la SUNAT.

- Escalafón del personal activo y cesante.

Presupuesto

- Personal encargado del manejo presupuestal y con conocimientos de tesorería, contabilidad y abastecimiento.
- Equipamiento.
- Instrumentos de gestión (directivas presupuestales, estructura funcional programática y normas de abastecimiento de bienes, servicios e inversiones).
- Implementación y manejo del Sistema de Racionalización (SIRA) (manuales de usuario e instalación).

Como parte de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se revisaron 33 Informes Situacionales, remitidos por el Ministerio de Educación, correspondientes a las municipalidades distritales de Asunción (Amazonas), Cerro Colorado (Arequipa), Huamanguilla (Ayacucho); Bellavista (Callao); Colcabamba (Huancavelica); Amarilis y Chinchao (Huánuco); Chincha Alta y Chincha Baja (Ica); Santa Rosa de Ocopa (Junín); Florencia de Mora (La Libertad); Motupe y Olmos (Lambayeque), Imperial y Pacarán (Cañete); Los Olivos, Santiago de Surco, Surquillo, Miraflores y La Molina (Lima); San Juan Bautista y Belén (Loreto); Las Piedras (Madre de Dios); Carumas (Moquegua); Paucartambo y Simón Bolívar (Pasco); Juan Guerra y Morales (San Martín); Corrales y San Jacinto (Tumbes); Yarinacocha (Ucayali);

e Independencia y la Municipalidad Provincial de Huaraz (Ancash).

En la revisión de dichos Informes Situacionales se advierte que 31 municipalidades se declararon “aptas” para la transferencia presupuestal al cumplir con todos los requisitos específicos mínimos. Inicialmente, la Municipalidad Distrital de Miraflores se declaró “por potenciar” al no cumplir con el requisito de contar con personal especialista para declarar el pago de los pensionistas de la Ley N° 20530, precisando que estaban solicitando al Ministerio de Educación capacitaciones en esta materia desde el año 2007. Asimismo, la Municipalidad Distrital de La Molina se declaró “por potenciar” debido a la falta de instalación del NEXUS, el Módulo del SIAF y de las directivas presupuestales.

Posteriormente, tanto la Municipalidad Distrital de Miraflores como la Municipalidad Distrital de La Molina, mediante Oficio N° 0030-2009-GM/MM de fecha 4 de marzo del 2009 y Oficio N° 055-2009-MDLM-GM de fecha 3 de marzo del 2009, respectivamente, comunicaron al Vice Ministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación la rectificación de sus Informes Situacionales, declarándose “aptas” para la transferencia presupuestal.

Cabe señalar que en la matriz de requisitos específicos mínimos aprobados por el Ministerio de Educación se establecen como indicadores de cumplimiento

respecto a los programas informáticos administrativos (SUP, SIRA, NEXUS), que éstos se encuentren instalados y se cuente con personal capacitado para utilizarlos. En los Informes Situacionales revisados se aprecia que todas las municipalidades se han declarado “aptas” respecto al cumplimiento de tales requisitos. Sin embargo, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, se constató que, al 30 de setiembre del 2009, en ninguna municipalidad se había instalado el SUP ni el NEXUS, contando únicamente con el soporte técnico necesario para su posterior instalación.

En ese sentido, las municipalidades habrían declarado su aptitud respecto al cumplimiento de los requisitos específicos mínimos sin tomar en consideración que en la práctica no cuentan con las condiciones mínimas para el cumplimiento de las responsabilidades transferidas, como en el caso del pago de planillas, la racionalización de personal, entre otras. Solo en el caso de las Municipalidades Distritales de Yarinacocha y La Molina se advierte que, en sus Informes Situacionales, si bien se declararon “aptas” respecto al cumplimiento de todos los requisitos específicos mínimos, dejaron constancia de la necesidad de la pronta instalación de los respectivos softwares.

Asimismo, ello se evidencia en la necesidad de suscribir convenios de cooperación con posterioridad a la transferencia presupuestal, entre las municipalidades del Plan Piloto acreditadas y las UGEL, para

que, en tanto las municipalidades no cuenten con los programas informáticos necesarios para el manejo de las planillas de pagos, las UGEL continúen digitalizando los movimientos de la Planilla Única de Remuneraciones en el Sistema Único de Planilla (SUP).

En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en septiembre del 2009, en 24 municipalidades del Plan Piloto con transferencia presupuestal se constató que estos convenios se habían suscrito en nueve (9) municipalidades. En el caso de las 15 municipalidades restantes aún no se habían suscrito dichos convenios con las respectivas UGEL, pero, según un acuerdo verbal, éstas continuaban elaborando y digitalizando las planillas y las municipalidades estaban ejecutando el pago.

Cabe señalar que, si bien mediante Decreto Supremo N° 005-2008-ED se estableció que las UGEL elaborasen la planilla de pagos de las IE incluidas en el Plan Piloto, ésta fue una disposición emitida con anterioridad al inicio de la transferencia presupuestal y, por lo tanto, se entiende que una vez realizada dicha transferencia corresponde a las municipalidades ejercer tal función, y que para ello deben contar con las herramientas necesarias y la capacitación pertinente.

Tanto la instalación de los sistemas informáticos como la transferencia de los estados contables y del acervo documentario son justamente las herramientas indispensables para que las municipalidades puedan

asumir el manejo de personal (planillas, racionalización de personal, licencias, entre otras). Por ello, estas acciones se debieron priorizar antes de efectivizar la transferencia presupuestal.

Esta es una de las debilidades en la transferencia administrativa que debe revertirse a la brevedad posible, pues se podrían generar retrasos en el pago de remuneraciones a personal docente o administrativo o en las reasignaciones de personal, como ocurrió, por ejemplo, en la Municipalidad Provincial de Huaraz y en la Municipalidad Provincial de Chíncha Alta, lo cual podría dificultar la gestión educativa y generar situaciones menos favorables para el personal y los estudiantes de las instituciones educativas que forman parte del Plan Piloto. Asimismo, esta situación significaría el incumplimiento del componente de disponibilidad del derecho a la educación por parte del Estado.

En consecuencia, es indispensable que el Ministerio de Educación, en coordinación con las UGEL y las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, establezcan lineamientos para que, en tanto no se efectivice la transferencia administrativa ni se definan las funciones de cada nivel de gobierno, se produzca una atención conjunta de las acciones de personal, incluyendo la elaboración de planillas y lo referido a los procesos administrativos disciplinarios, la imposición de sanciones, entre otras actividades.

- ***Requisitos Generales***

El inciso 21.2) del artículo 21° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, establecen los requisitos generales que deberán cumplir las municipalidades con relación a la transferencia de competencias.

En los informes de concordancia y en las resoluciones de acreditación emitidas por la Secretaría de Descentralización se indica que habiéndose considerado la declaratoria de viabilidad técnica y funcional como parte de los requisitos generales, las municipalidades acreditadas deben realizar las gestiones administrativas para implementar los requisitos generales establecidos en la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento.

Conforme se ha señalado anteriormente, la viabilidad técnica y funcional se declaró sobre la base del cumplimiento de los requisitos específicos mínimos establecidos por el Ministerio de Educación para la transferencia presupuestal. Por lo tanto, no sería posible que los requisitos generales hayan sido parte de los requisitos para la declaratoria de viabilidad técnica y funcional de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto.

El Decreto Supremo N° 050-2009-PCM/SD, de fecha 4 de noviembre del 2009, mediante el cual se aprobó

la Directiva N° 003-2009-PCM/SD, “Normas para la ejecución de la transferencia de competencias, funciones y recursos en materia de gestión educativa a los gobiernos locales incorporados al plan de municipalización de la gestión educativa”, determina que en los informes situacionales se deberá incluir el nivel de cumplimiento de los requisitos generales comprendidos en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y, en caso de algún inconveniente, mediante Acuerdo de Consejo refrendado por Resolución de Alcaldía, deberán asumir el compromiso de su implementación, debiendo verificarse antes de la suscripción de las Actas de Entrega y Recepción.

No obstante, dicha directiva no define el mecanismo de verificación del cumplimiento de los requisitos generales respecto de las 37 municipalidades ya acreditadas. Por ello es necesario que se regule y verifique el cumplimiento de los requisitos generales, sobre todo respecto a la adecuación de los documentos de gestión.

Resulta primordial, asimismo, que el Ministerio de Educación, conjuntamente con la Secretaría de Descentralización, establezca los lineamientos y coordine acciones con las municipalidades del Plan Piloto para que una vez que la distribución de competencias y funciones haya quedado definida, adecúen sus documentos de gestión de manera progresiva a la transferencia de funciones.

- ***Fortalecimiento de capacidades***

Los lineamientos del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa establecen el desarrollo de capacidades de los integrantes de las Secretarías Técnicas y miembros de los CEM como una estrategia clave para generar las condiciones que permitan a las municipalidades asumir la gestión de las IE.

Asimismo, la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR, que regula la transferencia administrativa a las municipalidades del Plan Piloto, prevé la etapa de desarrollo y fortalecimiento de capacidades como parte del proceso de la transferencia presupuestal, previa a la verificación de requisitos específicos mínimos y la acreditación. No obstante, no se prevé la suscripción de convenios de cooperación entre el Ministerio de Educación y las municipalidades del Plan Piloto.

Considerando que la transferencia, en el marco del Plan Piloto, se circunscribe a la transferencia administrativa, las acciones de capacitación del Ministerio de Educación a través de la Oficina de Coordinación Regional incidieron en el desarrollo de condiciones para propiciar la transferencia presupuestal y contable.

De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Educación, durante los años 2007 y

2008 se realizaron cuatro (4) talleres de capacitación dirigidos a personal de las Secretarías Técnicas de las municipalidades del Plan Piloto, con la finalidad de lograr el cumplimiento de los requisitos específicos mínimos y desarrollar su aptitud para el manejo de los sistemas administrativos. Asimismo, se les capacitó en temas vinculados con planificación y estadísticas; sistemas administrativos (presupuesto, personal y acervo documentario); sistemas de administración financiera (contabilidad y tesorería); abastecimiento; normas de personal; sistema único de planillas; lineamientos de gestión pedagógica e institucional; y normatividad educativa.

A este respecto, de los 31 Secretarios Técnicos entrevistados en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 26 de ellos manifestaron haber sido capacitados en el manejo del SIRA, NEXUS y SUP, en tanto que 10 señalaron haber recibido más de una capacitación sobre el manejo de dichos sistemas informáticos. Asimismo, a propósito de las dificultades encontradas por los Secretarios Técnicos para el manejo adecuado de los programas informáticos, en la supervisión realizada durante el 2008 se evidenció lo siguiente:

Cuadro N° 10

Dificultades encontradas	Número de Secretarios Técnicos entrevistados
No hay dificultades	8
Falta práctica	7
Los instrumentos informáticos responden a una lógica opuesta a la municipalidad	3
Software no instalado o necesita actualizarse	3
Falta de voluntad de UGEL y MINEDU	1
No respondieron	9
Total	31

Fuente: Fichas de supervisión aplicadas a los Secretarios Técnicos, 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme al Cuadro N° 10, solo ocho de los Secretarios Técnicos entrevistados manifestaron que no tenían problema alguno en el manejo de los programas informáticos. De los demás que contestaron la ficha de supervisión, siete identificaron como principal dificultad para el manejo de los sistemas informáticos, la “falta de práctica”, y tres señalaron “la falta de instalación de los softwares”, lo cual de alguna manera muestra la necesidad de la instalación de los software, así como de complementar las jornadas de capacitación con permanente asistencia técnica de las UGEL, hasta que las municipalidades del Plan Piloto adquieran capacidades suficientes para su uso adecuado.

Con relación al desarrollo de capacidades de los integrantes del CEM, el Ministerio de Educación informó

que durante los años 2007 y 2008 se realizaron dos talleres, los cuales estuvieron orientados a desarrollar capacidades en gestión educativa; dirección general; liderazgo; organización y administración; toma de decisiones; trabajo en equipo y rendición de cuentas, entre otros temas.

En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, 19 integrantes de los CEM de los 31 entrevistados manifestaron haber asistido a talleres de capacitación. Igualmente, los entrevistados afirmaron que fueron capacitados en diversas materias, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 11

Actividades de capacitación realizadas	Número de CEM entrevistados
Diversificación curricular	3
Capacitación para el PEI	5
Capacitación sobre normatividad y Derechos fundamentales	4
Desarrollo de capacidades humanas	2
Conformación del Consejo Educativo (para los Directores)	1
Presupuesto	1
Gestión Institucional	1
Otros	2
No recibieron capacitación	8
No contestan	4
Total	31

Fuente: Fichas de supervisión aplicadas a los representantes del CEM, 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En los Cuadros 10 y 11 es posible observar que, en las actividades de capacitación dirigidas a los integrantes de las Secretarías Técnicas y a los miembros del CEM, la orientación del Ministerio de Educación fue diferente. En el caso de las Secretarías Técnicas, el objetivo fue incidir en temas relacionados con la transferencia administrativa, pero en el caso de los CEM no hubo una agenda clara para guiar el desarrollo de capacidades de sus integrantes.

Por otro lado se advierte que las capacitaciones para la transferencia administrativa estuvieron dirigidas básicamente al personal de las Secretarías Técnicas. Sin embargo, es importante acotar que la transferencia administrativa será asumida por las diferentes áreas de las municipalidades. En consecuencia, el desarrollo de capacidades debe involucrar al personal de las diferentes áreas de las municipalidades.

Como se señaló en los párrafos precedentes, el aporte de las UGEL es importante para brindar asistencia técnica al personal de las municipalidades, pues es la instancia que tiene el manejo, conocimiento y experiencia de la gestión administrativa e institucional de la educación. Si bien en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, los Directores de las UGEL manifestaron haber realizado acciones de capacitación en diversos temas, dirigidas a las Secretarías Técnicas, miembros de los CEM, docentes y directores de las instituciones educativas, en las entrevistas formuladas a los Secretarios Técnicos,

éstos demandan una mayor asistencia técnica, especialmente en el manejo de las planillas.

Asimismo, se constató que las UGEL han suscrito convenios de cooperación para prestar asistencia técnica en el manejo de planilla, solo con algunas municipalidades con transferencia presupuestal. Ello no implica que no se esté prestando asistencia técnica a todas las municipalidades, pero sería conveniente que se suscriban estos convenios con las 44 que cuentan con viabilidad técnica y funcional.

Para la Defensoría del Pueblo, uno de los puntos estratégicos y de mayor relevancia en el proceso de descentralización es el referido al fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales. Ello se debe a la importancia y a la necesidad de ir desarrollando paulatinamente capacidades en los niveles de gobierno sub nacionales para asumir y ejercer con eficacia y eficiencia las funciones, competencias y responsabilidades transferidas desde el nivel nacional.³⁵

De acuerdo con la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento, la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales constituyen procesos continuos e

35 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 141. "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales"*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 150-152.

ininterrumpidos mediante los cuales se desarrollan programas permanentes antes, durante y después de la transferencia de funciones sectoriales.

En ese sentido, considerando que, en el marco del Plan Piloto, las actividades de capacitación y asistencia técnica han estado vinculadas con la transferencia administrativa, es importante que el Ministerio de Educación también ejecute programas de capacitación respecto a la función pedagógica y que el contenido de estos programas de capacitación sea consensuado con las municipalidades, a fin de que se adecúen a la realidad y necesidades de cada una de éstas.

Asimismo, es importante el rol que ha cumplido la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación, tanto en la implementación del Plan Piloto como en el desarrollo de capacidades de las municipalidades. Sin embargo se requiere una mayor articulación y participación de todas las instancias del Ministerio de Educación en la implementación y el fortalecimiento de capacidades de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, lo cual implica tanto la ejecución de programas de capacitación como de asistencia técnica.

De igual modo es necesario que el Vice Ministerio de Gestión Pedagógica también participe en el proceso de municipalización de la gestión educativa, tanto para la definición de competencias entre niveles de gobierno como para el acompañamiento y fortaleci-

miento de capacidades de las municipalidades pues, conforme se ha constatado en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, en la implementación del Plan Piloto únicamente está interviniendo el Vice Ministerio de Gestión Institucional, sin tomarse en consideración que la transferencia de la gestión educativa implica la transferencia institucional y pedagógica.

- ***Acreditación***

Mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD se aprobó la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, “Normas para la ejecución de la transferencia del año 2007 a los gobiernos regionales y locales, de las funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia”. En el artículo 3° de la referida directiva se establece que para la transferencia de funciones en el marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa se podrá tomar como referencia los alcances de ésta.

En tal sentido, la Secretaría de Descentralización, en aplicación de la referida directiva, emitió los Informes de Concordancia N° 001, 003, 006, 009 y 010-2009-PCM/SD-OTME, declarando “aptas” para la acreditación a 37 municipalidades distritales, tomando como sustento los Informes Situacionales emitidos por las municipalidades distritales del Plan Piloto y el Informe Situacional emitido por el Vice Ministerio de Gestión Institucional del Ministerio

de Educación. Posteriormente, mediante las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 014, 018, 033, 039 y 046-2009-PCM/SD, estas municipalidades fueron acreditadas para la transferencia de la función del artículo 82° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades,

Cabe mencionar, al respecto, que la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR del Ministerio de Educación, validada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 010-2009-PCM/SD, regula el proceso de transferencia administrativa y, por consiguiente, define el procedimiento y los requisitos específicos con tal finalidad. No obstante, en el contenido de las resoluciones de acreditación emitidas por la Secretaría de Descentralización se advierte que éstas no acreditan a las municipalidades distritales del Plan Piloto para la transferencia presupuestal, conforme a la citada directiva, sino para la transferencia de la función del artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

De acuerdo con lo informado por la Secretaría de Descentralización, ello obedece a la necesidad de vincular la transferencia presupuestal a la transferencia de responsabilidad del gasto, conforme a lo establecido en el inciso c) del artículo 5° de la Ley de Bases de la Descentralización. No obstante, no queda claro a qué función específica del artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades se encuentra vinculada la transferencia presupuestal, pues el presupuesto transferi-

do a las municipalidades del Plan Piloto acreditadas, corresponde básicamente al rubro de planillas y obligaciones sociales.

Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 82°, las municipalidades no tienen funciones de gestión administrativa de las instituciones educativas, sino de monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de éstas.

En todo caso, la transferencia presupuestal podría estar vinculada a algunas de las funciones adicionales en los Lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, aprobados por Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, más no así a las funciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, en el texto de las resoluciones de acreditación también se podría entender que las municipalidades comprendidas en éstas han sido acreditadas para la transferencia de todas las funciones previstas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades, incluyendo tanto las funciones de gestión institucional como las de gestión pedagógica, sin que efectivamente se haya realizado dicha transferencia.

En ese escenario es necesario que se clarifique lo concerniente a la transferencia de competencias y funciones, a fin de prevenir posibles conflictos entre las municipalidades del Plan Piloto y las instancias de

gestión descentralizadas de los gobiernos regionales (DRE y UGEL) o con el nivel nacional.

Por otro lado, cabe señalar que de las 44 municipalidades respecto de las cuales se declaró la viabilidad técnica y funcional, 37 fueron acreditadas para la transferencia presupuestal y siete no fueron acreditadas al haber sido declaradas “por potenciar”. En los Informes de Concordancia emitidos por la Secretaría de Descentralización se recomienda que el Ministerio de Educación suscriba convenios–marco intergubernamentales con las municipalidades declaradas “por potenciar”. Sin embargo, en la información recabada en la última supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se constató que estos convenios aún no han sido suscritos y tampoco se tiene conocimiento de acciones de capacitación o de asistencia técnica que se estén realizando para potenciar a estas municipalidades.

- ***Efectivización de la transferencia presupuestal***

El artículo 3º del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM establece que la transferencia presupuestal a las municipalidades del Plan Piloto se efectuará mediante modificaciones presupuestarias en el marco de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, una vez que se declare la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto.

De acuerdo con los lineamientos de la Municipalización de la Gestión Educativa aprobados por Resolu-

ción Ministerial N° 0031-2007-ED, una de las fuentes de financiamiento de la municipalización está constituida por los recursos del Tesoro Público correspondientes a los fondos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, según corresponda.

En ese sentido, la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, en su Sexagésima Disposición Final, dispuso autorizar la transferencia de partidas de los Pliegos de los gobiernos regionales y del Pliego 010 del Ministerio de Educación, a favor de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto, a partir del 1° de enero del 2009. Asimismo, señaló que el monto a ser transferido equivale al monto de las asignaciones presupuestarias incluidas en el presupuesto 2009 de los pliegos habilitadores, correspondientes a las instituciones educativas del ámbito de las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto.

Por ello, una vez declarada la viabilidad técnica y funcional de 44 municipalidades del Plan Piloto y emitidas las resoluciones de la Secretaría de Descentralización acreditando a 37 de éstas, el Ministerio de Educación solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas efectivizar la transferencia presupuestal, la que se efectuó mediante el Decreto de Urgencia N° 044-2009, de fecha 9 de abril del 2009, y los Decretos Supremos N° 130 y 201-2009-EF, de fechas 10 de junio y 17 de septiembre del 2009, respectivamente.

Municipalización de la Gestión Educativa

En ese sentido, a la fecha, la situación de las 44 municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, respecto de las cuales se declaró la viabilidad técnica y funcional, es la siguiente:

Cuadro N° 12

Municipalidades del Plan Piloto		
Con Viabilidad Técnica y Funcional	Acreditadas	Con Transferencia Presupuestal
Asunción	Asunción	Asunción
Huaraz	Huaraz	Huaraz
Independencia	Independencia	Independencia
Pacucha		
Talavera		
Cerro Colorado	Cerro Colorado	Cerro Colorado
Paucarpata	Paucarpata	Paucarpata
Huamanguilla	Huamanguilla	Huamanguilla
Ventanilla		
Bellavista	Bellavista	Bellavista
Echarate		
Kimbiri	Kimbiri	
Colcabamba	Colcabamba	Colcabamba
Amarilis	Amarilis	Amarilis
Chinchao	Chinchao	Chinchao
Chincha Alta	Chincha Alta	Chincha Alta
Chincha Baja	Chincha Baja	Chincha Baja
Santa Rosa de Ocopa	Santa Rosa de Ocopa	Santa Rosa de Ocopa

Defensoría del Pueblo

La Esperanza	La Esperanza	
Florencia de Mora	Florencia de Mora	Florencia de Mora
Olmos	Olmos	Olmos
Motupe	Motupe	Motupe
Miraflores	Miraflores	Miraflores
Santiago de Surco	Santiago de Surco	Santiago de Surco
La Molina	La Molina	La Molina
Surquillo	Surquillo	Surquillo
Los Olivos	Los Olivos	Los Olivos
Pacarán	Pacarán	Pacarán
Imperial	Imperial	Imperial
Belén	Belén	Belén
San Juan Bautista	San Juan Bautista	San Juan Bautista
Inambari		
Las Piedras	Las Piedras	Las Piedras
Carumas	Carumas	Carumas
Paucartambo	Paucartambo	Paucartambo
Simón Bolívar	Simón Bolívar	Simón Bolívar
Santo Domingo		
Chulucanas		
Morales	Morales	Morales
Juan Guerra	Juan Guerra	Juan Guerra
San Jacinto	San Jacinto	San Jacinto
Corrales	Corrales	Corrales
Yarinacocha	Yarinacocha	Yarinacocha
Nueva Requena	Nueva Requena	Nueva Requena

Fuente: Resolución Vice Ministerial N° 0046-2008-ED de fecha 18 de diciembre del 2009, Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 014, 018, 033, 039 y 046-2009-PCM/SD, Decreto de Urgencia N° 044-2009 y Decretos Supremos N° 130 y 201-2009-EF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 12, de las 37 municipalidades acreditadas en el marco del Plan Piloto se ha efectivizado la transferencia presupuestal a favor de 35 de ellas, quedando pendiente efectivizar la transferencia presupuestal a favor de las Municipalidades Distritales de La Esperanza y Kimbiri.

Por otra parte, cabe señalar que en la Hoja de Ruta N° 001-2007-ME/VMGI-PLAN PILOTO, de fecha 1 de marzo del 2007, se indicó que la transferencia presupuestal comprende los rubros de planillas y obligaciones sociales (partida genérica 1); bienes y servicios (partida genérica 3); inversiones (partida genérica 5); y otros gastos de capital (partida genérica 7).

No obstante, el decreto de urgencia y los decretos supremos que autorizan la transferencia de partidas presupuestales a favor de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto solo comprenden la transferencia en los rubros de personal y gastos sociales (genérica 1); pensiones y otras prestaciones sociales (genérica 2) y bienes y servicios (genérica 3); y no contempla la transferencia presupuestal en los rubros de inversiones ni gastos de capital. El detalle de la transferencia presupuestal es el siguiente:

Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 13

Pliego Habilitador	Municipalidad	Personal y Gastos Sociales	Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	Bienes y Servicios	Presupuesto Transferido
Ministerio de Educación	Los Olivos	27'828,208	10,050	1'521,320	29'359,578
	Miraflores	5'478,795	3,628	403,704	5'886,127
	Santiago de Surco	8'925,082	8'418	608,148	9'541,648
	Surquillo	6'737,109	6,310	482,868	7'226,287
	La Molina	6'396,896	7,560	487,169	6'891,625
Gobierno Regional de Lima	Imperial	6'012,350	10,640	217,971	6'240,961
	Pacarán	385,999	1,330	23,652	410,981
Gobierno Regional del Callao	Bellavista	8'198, 740	1,320	362,466	8'562,526
Gobierno Regional de Ancash	Huaraz	7'398,766	2,620	218,883	7'620,269
	Independencia	8'658,926	2,800	239,085	8'900,811
Gobierno Regional de Ica	Chincha Alta	11'125,450		195,412	11'320,862
	Chincha Baja	1'635,282		55,853	1'691,135
Gobierno Regional de Lambayeque	Olmos	4'932,128	2,750	121,114	5'055,992
	Motupe	3'019,534	2,100	72,408	3'094,042
Gobierno Regional de Madre de Dios	Las Piedras	1'174,265	1,680	46,925	1'222,870
Gobierno Regional de Moquegua	Carumas	757,922		38,619	796,541
Gobierno Regional de Pasco	Paucartambo	2'821,718	1,080	66,927	2'889,725
	Simón Bolívar	1'965,173	1,440	46,949	2'013,562
Gobierno Regional de San Martín	Morales	2'406,704		160,667	2'567,371
	Juan Guerra	562,372		6,467	568,839
Gobierno Regional de Tumbes	San Jacinto	2'854,078		124,943	2'979,021
	Corrales	4'827,601		179,333	5'006,934

Municipalización de la Gestión Educativa

Gobierno Regional de Amazonas	Asunción	13,548		1,612	15,160
Gobierno Regional de Arequipa	Cerro Colorado	4'942,036		133,536	5'075,572
	Paucarpata	6'073,200		84,683	6'157,883
Gobierno Regional de Ayacucho	Huamanguilla	515,063		10,475	525,538
Gobierno Regional de Huancavelica	Colcabamba	1'415,152		45,272	1'460,424
Gobierno Regional de Huánuco	Amarilis	3'439,860		76,504	3'516,364
	Chinchao	1'551,868		24,116	1'575,984
Gobierno Regional de Junín	Santa Rosa de Ocopa	197,262		1,384	198,646
Gobierno Regional de La Libertad	Florencia de Mora	2'331,216		33,116	2'364,332
Gobierno Regional de Loreto	Belén	4'258,524	800	74,820	4'334,144
	San Juan Bautista	8'080,144	1,200	107,464	8'188,808
Gobierno Regional de Ucayali	Yarinacocha	5'884,813		178,223	6'063,036
	Nueva Requena	538,452		4,256	542,708
TOTAL		163'344,236	65,726	6'456,344	169'866,306

Fuente: Decreto de Urgencia N° 044-2009, Decreto Supremo N° 130-2009-EF y Decreto Supremo N° 201-2009-EF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro N° 13 se puede observar que el presupuesto transferido a las Municipalidades Distritales de Los Olivos, Miraflores, Santiago de Surco, Surquillo y La Molina, que se encuentran en la jurisdicción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, corresponde al pliego del Ministerio de Educación, debido a que aún no se ha realizado la transferencia de competencias a dicha municipalidad. Por el contrario,

en el caso de las municipalidades bajo jurisdicciones departamentales o de la Provincia Constitucional del Callao, los recursos transferidos provienen de los pliegos de los gobiernos regionales.

Asimismo se puede observar que aproximadamente el 96% del presupuesto transferido a las municipalidades del Plan Piloto corresponde al rubro de personal y gastos sociales, es decir, al pago de planillas, y que solo el 3% corresponde al rubro de bienes y servicios, es decir, al pago de los servicios básicos (luz y agua) y la atención de requerimientos de las instituciones educativas para la adecuada prestación de los servicios.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Educación, la Unidad de Presupuesto del Ministerio coordinó con los gobiernos regionales para que, a través de las instancias de gestión (DRE y UGEL), identifiquen el presupuesto correspondiente a cada institución educativa del ámbito de las municipalidades que forman parte del Plan Piloto y que debía ser transferido. Sin embargo, el presupuesto transferido a las municipalidades está vinculado básicamente al pago de planillas, lo cual es consecuencia de la priorización de la transferencia administrativa antes que de la transferencia de la gestión pedagógica, al igual que en la transferencia en materia de educación a los gobiernos regionales.

En el marco del Plan Piloto se está asignando a las municipalidades responsabilidades adicionales que,

en algunos casos, difícilmente podrán cumplir con el presupuesto transferido. Así, por ejemplo, el Decreto Supremo N° 050-2007-ED establece como función de las municipalidades del Plan Piloto realizar el control de la asistencia docente y la permanencia, sin tomar en consideración que hay municipalidades que tienen a su cargo instituciones educativas ubicadas en zonas muy alejadas y de difícil acceso, como sucede en el caso de la Municipalidad Distrital de Nueva Requena, Paucartambo o Belén. Allí, debido a la configuración geográfica, la supervisión implica un costo que no ha sido considerado en la transferencia presupuestal.

Este es solo un ejemplo de la forma en que el presupuesto transferido en el marco del Plan Piloto no está vinculado necesariamente a todas las funciones que se están transfiriendo a los gobiernos locales ni responde a las necesidades reales de las municipalidades para ejercer adecuadamente sus funciones.

Como se señaló en el Informe Defensorial N° 141, denominado *“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*, de la adecuada transferencia de los recursos asociados a las funciones que se transfieren a los gobiernos sub nacionales, así como de su capacidad de gestión, dependerá en gran medida el cumplimiento de los objetivos del proceso de descentralización y la mejora progresiva en la calidad de la prestación de los servicios a la población. Sin embargo, a la fecha, la transferencia de re-

cursos asociados a las funciones y competencias que se están trasladando desde el nivel nacional hacia los gobiernos regionales y locales es uno de los puntos más críticos o débiles del proceso de descentralización.³⁶

En ese sentido, en el marco del Plan Piloto es necesario que la transferencia de competencias y funciones vaya acompañada de los recursos asociados a éstas,³⁷ cuya identificación y cuantificación puede considerar como criterios el costo real de la prestación de los servicios, la realidad económica, social y cultural de cada jurisdicción municipal, la capacidad de gestión de cada municipalidad y las necesidades de las instituciones educativas comprendidas en el Plan Piloto. Asimismo, como en el caso de los gobiernos regionales, se deberían conformar comisiones intergubernamentales para definir el esquema de gestión descentralizada y la identificación y cuantificación de recursos, conforme a lo regulado en la Directiva N° 003-2008-PCM/SD y en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

Es necesario, por otro lado, que se incorpore el presupuesto transferido a las municipalidades del Plan Piloto en el rubro de recursos ordinarios de sus respectivos presupuestos institucionales, a fin de garantizar que en los años siguientes no haya problemas para su ejecución, considerando sobre todo que este presu-

36 Op. Cit., p. 165.

37 Principio de provisión regulado en el literal c) del inciso 14.2 del artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización.

puesto, en su mayor parte, responde al pago de planillas y un retraso en su asignación representaría un perjuicio para el personal docente y administrativo.

d. Transferencia contable y del acervo documentario

Como se comentó en el punto 3.4.1 de este capítulo, mediante la Directiva N° 0096-2007-ME/SG/OTD-AC, el Ministerio de Educación reguló la transferencia contable de activos, pasivos y patrimonio y, mediante la Directiva N° 101-2007-ME/SG/OGA, reguló la transferencia del acervo documentario a las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto.

Asimismo, la Hoja de Ruta N° 001-2007-ME/VMGI-OCSR-PLAN PILOTO, de fecha 1 de marzo del 2007, complementó dichas directivas, indicando que se considerará como fecha de corte para la transferencia del acervo documentario, así como del estado contable de activos, pasivos y patrimonio, la fecha de la transferencia presupuestal.

En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, durante septiembre del año en curso, a 24 municipalidades comprendidas en el Plan Piloto, a las cuales ya se les realizó la transferencia presupuestal, se constató que solo en el caso de la Municipalidad Distrital de La Molina se ha suscrito el Acta Sustentatoria de Entrega y Recepción del Acervo Documentario. En las demás municipalidades se manifestó que se

estaban realizando las gestiones correspondientes, pero que aún no se suscribían las respectivas actas.

De igual modo, en la supervisión realizada se advirtió que la falta de transferencia del acervo documentario y del estado contable de activos, pasivos y patrimonio está generando situaciones que podrían afectar principalmente el derecho de los docentes y el personal administrativo, pues las municipalidades no pueden asumir plenamente la gestión de personal en tanto no se realice dicha transferencia.

A fin de superar esta situación y no perjudicar al personal docente o administrativo en sus trámites administrativos, algunas municipalidades (como es el caso de las Municipalidades Distritales de Santiago de Surco y Surquillo) coordinaron con la UGEL correspondiente para que éstas continúen emitiendo las resoluciones referidas al personal de las IE del Plan Piloto, las cuales posteriormente son validadas con una resolución de la municipalidad. Ello muestra cómo, ante la falta de lineamientos claros del Ministerio de Educación para este proceso transitorio y de la previsión de plazos para efectivizar la transferencia administrativa en su integridad, las municipalidades del Plan Piloto están creando mecanismos para dar continuidad a la gestión educativa y no perjudicar el derecho de los docentes y del personal administrativo.

En ese sentido, el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, de-

ben adoptar las medidas necesarias, a fin de que a la brevedad posible se concluya la elaboración y suscripción de las respectivas Actas Sustentatorias de Entrega y Recepción, y así evitar mayores conflictos en el marco del Plan Piloto.

3.4.2. Transferencia de funciones

Como se ha comentado a lo largo de este capítulo, el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa no se articula al diseño de descentralización, lo cual se evidencia principalmente en el proceso de transferencia a las municipalidades involucradas.

De acuerdo con el marco normativo de la descentralización, la transferencia de competencias es la etapa que implica el traslado de responsabilidades, competencias y funciones en determinadas materias del gobierno nacional hacia los gobiernos sub nacionales. El texto constitucional establece que el proceso de descentralización se desarrolla por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.³⁸

En ese sentido, el Sistema de Acreditación regula el procedimiento para la transferencia de competencias

38 Artículo 188° de la Constitución Política del Perú.

a los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de medir la capacidad de gestión efectiva de estos niveles de gobierno para ejercer las funciones transferidas, así como el fortalecimiento de sus capacidades, conforme aparece desarrollado con mayor detalle en el capítulo I de este documento.

Asimismo, en aplicación del criterio de provisión, toda transferencia de competencias debe ir necesariamente acompañada de los recursos presupuestales, humanos y logísticos vinculados a cada una de las funciones que se transfieren.³⁹ La identificación y la cuantificación de los recursos deben realizarse en la etapa de efectivización de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, debidamente acreditados por la Secretaría de Descentralización, en concordancia con lo dispuesto en La Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento, así como en las normas complementarias emitidas por la Secretaría de Descentralización.

No obstante, la transferencia a las municipalidades involucradas en el marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, no se llevó a cabo conforme a la lógica descrita en los párrafos precedentes.

39 Literal c) del inciso 14.2 del artículo 14° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

A este respecto, la Secretaría de Descentralización, tanto en la resolución⁴⁰ que valida las normas del Ministerio de Educación como en los Informes de Concordancia y en las resoluciones de acreditación, vincula la transferencia presupuestal a la transferencia de las funciones comprendidas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), pero no especifica a qué función o funciones concretamente se vincula dicha transferencia.

Ello genera mayor confusión debido a que el artículo 82° de la LOM no reconoce a las municipalidades la función de gestión administrativa de las instituciones educativas. No obstante, la transferencia presupuestal está básicamente vinculada al pago de planilla y pensiones.

Así, por ejemplo, las Municipalidades Distritales de Miraflores y Santiago de Surco han incorporado en sus respectivos Reglamentos de Organización y Funciones, como funciones de las gerencias y subgerencias de educación, a aquellas comprendidas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades, aún cuando estas funciones no están claramente definidas y tampoco han sido formalmente transferidas a las municipalidades del Plan Piloto.

Esta regulación podría ser consecuencia del texto de las resoluciones de acreditación que hacen referencia,

40 Resolución N° 010-2009-PCM/SD publicada el 18 de febrero de 2009.

de manera imprecisa, a la transferencia de las funciones previstas en el referido artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Si bien, de acuerdo a lo informado por la Secretaría de Descentralización,⁴¹ en las Actas Sustentatorias de Entrega y Recepción se deberán precisar las funciones que asumirán las municipalidades del Plan Piloto, lo cierto es que no hay claridad en materia de transferencia de competencia y funciones.

Finalmente, cabe señalar que la Secretaría de Descentralización, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 050-2009-PCM/SD de fecha 4 de noviembre del 2009, aprobó la Directiva N° 003-2009-PCM/SD, denominada “Normas para la ejecución de la transferencia de competencias, funciones y recursos en materia de gestión educativa a los gobiernos locales incorporados al plan de municipalización de la gestión educativa”.

Esta directiva regula el proceso para la declaración de viabilidad técnica y funcional de las municipalidades, en el marco del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, hasta lo concerniente al proceso y los plazos para la transferencia de competencias y funciones a dichas municipalidades, tomando como sustento legal la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento, así como las resoluciones complementarias emitidas por la Secretaría de Descentralización.

41 Informe N° 005-2009-OTME-SD/PCM/MOP de fecha 12 de agosto de 2009.

En ese sentido, la referida directiva establece que el proceso de transferencia de competencias y funciones se debe realizar desde el nivel nacional (en coordinación con los gobiernos regionales) al nivel local. Asimismo, dispone que forman parte de las funciones a ser transferidas, además de las señaladas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades, aquellas funciones definidas en los artículos 74° y 77° de la Ley General de Educación, es decir, las funciones correspondientes a las DRE y las UGEL, que son instancias de los gobiernos regionales. Por consiguiente, considerando que estas funciones ya fueron transferidas a los gobiernos regionales, correspondería a éstos participar tanto en la transferencia de funciones como en la transferencia presupuestal a los gobiernos locales.

Asimismo, en el texto de dicha resolución se advierte la intención de la Secretaría de Descentralización por ordenar el proceso de transferencia en el marco del Plan de Municipalización y regular la transferencia de competencias y funciones con los recursos vinculados a éstas, para su aplicación en adelante, es decir, para aquellas municipalidades que aún no han sido acreditadas ni han recibido la transferencia presupuestal. Sin embargo, la norma no aborda el proceso que se debe seguir para regularizar la transferencia de competencias y funciones a las 35 municipalidades que ya fueron acreditadas y a las cuales ya se les asignó la transferencia presupuestal.

Únicamente en el ítem 8.4.15 del punto 8.4 de la directiva, referido a la etapa de efectivización, se regulan los plazos para la suscripción de las actas sustentatorias y los informes finales. Lo mismo sucede con las actas de entrega y recepción en el caso de las municipalidades comprendidas en el Decreto de Urgencia N° 044-2009, que son aquellas municipalidades acreditadas y con transferencia presupuestal de Lima Metropolitana, Lima Provincias y el Callao, y de aquellas que fueron acreditadas, aunque todavía no reciben la transferencia presupuestal, pero no se hace referencia a las otras 27 municipalidades comprendidas en los Decretos Supremos N° 130 y 201-2009-EF.

En consecuencia, cabe considerar que, si bien es cierto que el marco normativo para la transferencia de competencias y funciones para las próximas municipalidades que se sumen al Plan de Municipalización ha sido regulado, todavía está pendiente que la Secretaría de Descentralización, conjuntamente con el Ministerio de Educación, regule el proceso para regularizar la transferencia de competencias y funciones a las municipalidades acreditadas y con transferencia presupuestal. Esta regulación debe tener en cuenta que las funciones correspondientes a las UGEL y de las DRE deberían ser transferidas por los gobiernos regionales.

Por otro lado, la Directiva N° 003-2009-PCM/SD se refiere a la delegación de funciones, como una opción para aquellas municipalidades que fuesen de-

claradas “por potenciar”, es decir, aquellas que no cumplan con los requisitos específicos para la transferencia de funciones. Asimismo, se debería evaluar la posibilidad de establecer la delegación de funciones como el mecanismo para que las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto puedan ejercer funciones en materia de educación por delegación, hasta que desarrollen sus capacidades y puedan asumir la transferencia definitiva de dichas funciones, conforme lo prevé el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM y se regula en la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 059-2009-PCM/SD, de fecha 26 de noviembre del 2009.

3.5. Coordinación y concertación con los gobiernos regionales y locales

De acuerdo con lo regulado en el inciso 49.1 del artículo 49° de la Ley de Bases de la Descentralización, el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y articulando el interés nacional con el interés de las regiones y localidades.

La coordinación y concertación intergubernamental son fundamentales en el proceso de descentralización, pues son mecanismos que permite adoptar políticas articuladas y sostenibles, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. No obstante, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se

advirtió que el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, desde su diseño hasta su implementación, fue conducido principalmente por el Ministerio de Educación sin una estrecha coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Es importante, en ese sentido, que en adelante se convoque e involucre en la toma de decisiones a los gobiernos regionales y a las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto, pues son los niveles de gobierno que finalmente asumirán la responsabilidad de la gestión educativa a nivel regional y local. Los gobiernos sub nacionales no pueden ser considerados como receptores o ejecutores de las decisiones adoptadas a nivel nacional, sino que deben ser parte del consenso en las políticas nacionales.

Ello contribuirá a fortalecer el proceso de descentralización en el país, así como a disminuir posteriores conflictos en la implementación de la municipalización de la gestión educativa que, finalmente, pueden repercutir negativamente en la prestación del servicio educativo, como ya viene ocurriendo en los siguientes casos:

- La Municipalidad Distrital de Paucartambo en la provincia y departamento de Pasco, mediante Acuerdo de Concejo Municipal N° 050-2009-MDP/A de fecha 21 de julio del 2009, dejó sin efecto el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en su jurisdicción. Esta es

una decisión adoptada con posterioridad a la transferencia presupuestal.

- El Gobierno Regional de Arequipa, mediante Acuerdo Regional N° 091-2009-GRA/CR-AREQUIPA, de fecha 21 de setiembre del 2009, cuestiona la falta de coordinación en el diseño y ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa con dicho nivel de gobierno y acuerda iniciar las acciones judiciales y/o constitucionales contra la regulación del Ministerio de Educación en el marco del Plan Piloto.
- La Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa, ha anunciado la realización de un cabildo abierto para que la población decida si el distrito de Cerro Colorado debe continuar en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Esta decisión también fue adoptada con posterioridad a la transferencia presupuestal.
- En la Municipalidad Distrital de Morales, provincia de Tarapoto, departamento de San Martín, directores de algunas instituciones educativas han presentado sus solicitudes para que se suspenda el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en dicho distrito.

Estas decisiones podrían obedecer a diferentes razones, a saber, presiones de grupos de docentes afiliados al SUTEP o desinformación de la población, pero la principal razón es la falta de consenso y coordinación del gobierno nacional con los gobiernos sub nacionales, así como la dispersión normativa y la falta de claridad en el proceso de transferencia de responsabilidades y recursos en el marco del Plan Piloto.

Finalmente, cabe mencionar que mediante Decreto Supremo N° 079-2009-PCM se aprobó el Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, el cual se espera que promueva una mayor concertación entre los niveles de gobierno y consolide al Consejo como el espacio de coordinación de las políticas nacionales, regionales y locales.

3.6. Fortalecimiento del rol de los gobiernos locales

Antes del inicio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, las municipalidades cumplieron un rol importante en materia de educación, brindando apoyo a las IE de su jurisdicción en infraestructura, dotación de material educativo, atención de la salud, atención alimentaria, capacitación docente, implementación de bibliotecas, entre otras actividades.

En ese sentido, los miembros de los CEM entrevistados en la supervisión de la Defensoría del Pueblo, respecto al rol desempeñado por los municipios para mejorar la calidad de la educación en sus distritos, manifestaron que estas acciones no eran novedosas, ya que, desde antes de la implementación del Plan Piloto, los gobiernos locales brindaban diferentes tipos de apoyo a las IE. En efecto, 22 de los 31 representantes del CEM consultados señalaron haber recibido básicamente ayuda para la construcción y mantenimiento de la infraestructura de sus respectivas IE, así como para el equipamiento y mobiliario escolar.

En el marco del Plan Piloto, las municipalidades continuaron prestando apoyo en la mejora de la infraestructura educativa, pero también realizaron actividades orientadas a brindar capacitación y asistencia técnica a los CEM, tal como lo señalaron 15 de los 31 entrevistados al respecto.

Asimismo, nueve de los 31 miembros del CEM consultados manifestaron haber recibido apoyo de sus Municipios para la elaboración del Plan Curricular de las instituciones educativas, ocho señalaron que recibieron apoyo en la elaboración del Plan de Trabajo Anual de las instituciones educativas, y otros siete manifestaron que recibieron asistencia técnica en la elaboración del PEI.

Por otra parte, cabe destacar la labor que están cumpliendo las municipalidades en lo que concierne al

monitoreo y control de la asistencia y permanencia docente, lo cual está directamente vinculado a contrarrestar el incumplimiento en el dictado de clases, lo cual la población identifica como uno de los mayores problemas existentes en el sistema educativo, conforme se evidencia en el Documento Defensorial N° 001, denominado “Con corrupción no hay Educación”.

Gracias a lo expuesto se puede advertir que las municipalidades han estado contribuyendo con la educación en sus localidades y que, en tanto constituyen el nivel de gobierno más próximo a las IE, tienen grandes posibilidades de continuar contribuyendo a la mejora en la calidad de la educación en nuestro país. Para ello es necesario que se definan sus funciones, se realicen programas de capacitación y un acompañamiento permanente mediante asistencias técnicas, tanto en la gestión institucional como en la gestión pedagógica, a fin de que realmente se cumplan los objetivos del Plan Piloto.

Finalmente, sería conveniente que antes de pasar a la etapa de expansión se realice una exhaustiva evaluación de los avances y dificultades del Plan Piloto y, sobre la base de ello, establecer la estrategia para superar las dificultades y fortalecer a las municipalidades para la gestión de la educación.

CONCLUSIONES

El derecho a la educación en el marco de la descentralización

1. El derecho a la educación es reconocido internacionalmente como un derecho fundamental para el desarrollo de las personas y su realización implica el cumplimiento de un conjunto de obligaciones por parte del Estado respecto a cada uno de sus componentes (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad).
2. La descentralización es una de las reformas más importantes del Estado que se está implementando en el país y se constituye en una oportunidad para que, a través de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), el Estado pueda cumplir mejor y oportunamente sus obligaciones para garantizar la satisfacción del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del país.
3. La gestión de la educación es una competencia compartida por los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el marco normativo que regula la distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno todavía no está completo, debido a que aún no se aprueba la Ley de Orga-

nización y Funciones del Ministerio de Educación, en la cual se deben definir sus competencias compartidas.

4. Una de las tareas pendientes en cuanto a la distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno en materia de educación es la articulación de la Ley General de Educación con el diseño de descentralización, el cual se basa en un modelo de Estado con tres niveles de gobierno. Ello contribuirá a clarificar principalmente las funciones asignadas a las UGEL y a las municipalidades.
5. Una oportunidad para ordenar y aclarar la distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno es la elaboración de la Matriz de Delimitación de Competencia y Distribución de Funciones que deberá aprobar el Ministerio de Educación, una vez aprobada su respectiva Ley de Organización y Funciones, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 04 -2009-PCM. Ello permitirá al Ministerio revisar las normas sectoriales en concordancia con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para definir el rol rector del Ministerio de Educación y definir con claridad qué competencias y funciones debe asumir cada nivel de gobierno, así como delimitar las competencias y funciones de las municipalidades provinciales y distritales, y determinar el

rol y las funciones que las UGEL deberán asumir una vez que se transfieran las competencias en materia de educación a las municipalidades.

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa

6. El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa es una medida adoptada por el Gobierno Nacional en el año 2006, en el marco del proceso de descentralización. Este plan propone un nuevo diseño en la gestión de la educación, en la cual se prioriza a las municipalidades como nivel de gobierno más próximo a la población y, por consiguiente, con mayores posibilidades de contribuir a mejorar la calidad de la educación y superar las inequidades educativas que han caracterizado a la educación en el Perú.

7. Para llevar a cabo la municipalización de la gestión educativa, los lineamientos del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa establecen tres etapas: a) la etapa de iniciación (Plan Piloto); b) la etapa de expansión; y c) la etapa de generalización. Sin embargo, no se prevé una fase de evaluación que permita determinar, sobre la base de criterios objetivos, la conveniencia de pasar de una etapa a otra o la posibilidad de continuar en una etapa hasta fortalecer las capacidades de las municipalidades y superar las dificultades que se detecten.

8. El diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, en cuanto a su organización, no se articula a lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades, pues basa aquella en la conformación de un Consejo Educativo Municipal (CEM) en cada municipalidad, como órgano encargado de establecer los lineamientos y la política educativa, así como de dirigir la gestión pedagógica, institucional y administrativa a nivel local. No obstante, a nivel municipal, el Concejo Municipal es el órgano normativo y fiscalizador de las municipalidades. En consecuencia, le corresponde definir la política educativa local, entre otras. Por ello es necesario que se determine qué función corresponde al CEM en las municipalidades, a fin de que sean adecuadamente incorporados en su estructura orgánica.

9. En el marco del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa hace falta implementar mecanismos que permitan compensar la heterogeneidad municipal, entre otros, el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE), que no se ha implementado hasta la fecha. De lo contrario, lejos de contribuir a superar las inequidades educativas existentes, éstas se podrían acentuar, debido a que las Instituciones Educativas (IE) ubicadas en la jurisdicción de municipalidades con mayores recursos estarán en mayor ventaja que otras en condiciones contrarias.

10. Si bien, de acuerdo al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, éste se financiará con recursos transferidos del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, así como con los recursos provenientes del canon y sobrecanon, entre otras fuentes, no se debe dejar de advertir que la satisfacción y realización del derecho a la educación constituye una obligación del Estado y que, por tanto, éste deberá garantizar los recursos necesarios para la prestación del servicio.
11. El diseño e implementación del Plan de Municipalización no fue estrechamente coordinado ni concertado con los gobiernos regionales y locales, lo cual en alguna medida ha derivado, como consecuencia, en que algunas municipalidades y algunos gobiernos regionales estén adoptando posiciones en contra del Plan Piloto, lo cual lejos de contribuir a mejorar la calidad de la educación puede afectar directamente la prestación del servicio educativo y el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en dichas localidades.
12. El Decreto Supremo N° 078-2006-PCM autoriza al Ministerio de Educación a iniciar el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles de inicial y primaria, en 56 distritos del país. En siete (7) de estos distritos, las municipalidades desistieron de formar parte del Plan Piloto, entre ellas las Munici-

palidades Distritales de Baños del Inca y La Encañada (Cajamarca); Ciudad Nueva y Alto de Alianza (Tacna); Huata y Ácora (Puno); y Pampas (Huancavelica).

13. Desde el inicio del Plan Piloto se presentaron resistencias a su implementación por parte de docentes afiliados al SUTEP, los cuales consideran que la municipalización de la gestión educativa es el inicio de la privatización de la educación. Asimismo se observan resistencias de la población que, ante la falta de información sobre los alcances del Plan Piloto o la propagación de información inexacta, se opone a la municipalización por temor a la privatización.

Implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

14. En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se constató que no existe un criterio uniforme para la conformación de los CEM, y que garantice la representación de todas las instituciones educativas de la localidad, sobre todo en aquellas localidades con más de 20 IE y sin redes conformadas.
15. De acuerdo con el Plan de Municipalización, las Secretarías Técnicas son las instancias encargadas de operativizar los acuerdos del CEM. En la supervisión realizada por la Defensoría del

Pueblo se constató que, en 10 de las 29 municipalidades visitadas, los Secretarios Técnicos ejercían otros cargos al interior de la municipalidad, lo cual en cierta medida es consecuencia de la falta de recursos de algunas municipalidades para contratar a una persona que se dedique con exclusividad a dicho cargo, más aún en aquellas municipalidades pequeñas en las que una sola persona debe ejercer diferentes cargos, como en el caso de la Municipalidad Distrital de Asunción (Amazonas).

16. Algunas municipalidades con mayores recursos han podido implementar las Secretarías Técnicas con personal especialista en gestión pedagógica e institucional; en otras, la Secretaría Técnica está integrada por una sola persona que ejerce sus funciones con apoyo de las demás áreas de la municipalidad.
17. Con relación al nivel de coordinación y colaboración de las direcciones regionales y las UGEL con las municipalidades comprendidas en el Plan Piloto, los representantes del CEM identificaron la falta de apoyo de las direcciones regionales y de las UGEL como una de las debilidades en la implementación del Plan Piloto, así como la falta de coordinación entre ambas instancias para la ejecución de actividades de capacitación, lo cual ocasiona duplicidad de esfuerzos y no permite optimizar la capacitación.

Transferencia administrativa y de competencias

18. La transferencia de competencias y funciones en materia de educación implica tanto la transferencia de la gestión administrativa como de la gestión pedagógica e institucional. Sin embargo en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, el Ministerio de Educación reguló y efectuó únicamente la transferencia administrativa a las municipalidades del Plan Piloto, la cual comprendió la transferencia presupuestal, de los estados contables y del acervo documental correspondiente a las IE que forman parte de dicho plan.
19. La transferencia administrativa a las municipalidades del Plan Piloto se realizó en un contexto en el cual aún no hay claridad en la distribución de competencias y funciones en materia de educación entre los tres niveles de gobierno, en especial en lo relacionado a las funciones asignadas a las UGEL, como instancias de los gobiernos regionales, y a las municipalidades.
20. Al inicio de la implementación del Plan Piloto no hubo una coordinación efectiva entre la Secretaría de Descentralización y el Ministerio de Educación, lo cual se evidenció en la necesidad de la Secretaria de Descentralización de validar la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR, emi-

tida por el Ministerio de Educación para regular la transferencia administrativa, sin posibilidad de adecuarla al proceso de transferencia de competencias y funciones, conforme a lo establecido en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento.

21. De las 44 municipalidades declaradas con viabilidad técnica y funcional mediante Resolución Vice Ministerial N° 0046-2008-ED, 37 fueron acreditadas por la Secretaría de Descentralización para la transferencia presupuestal y, mediante el Decreto de Urgencia N° 044-2009 y los Decretos Supremos N° 130 y 201-2009-EF, se efectivizó la transferencia presupuestal respecto de 35 de estas municipalidades.
22. De la transferencia presupuestal efectuada, aproximadamente el 96% corresponde al rubro de personal y gastos sociales, en tanto que el 3% restante se destina al rubro de bienes y servicios. El presupuesto transferido a las municipalidades del Plan Piloto en el rubro de bienes y servicios, en algunos casos, no se adecúa a la realidad de las municipalidades, lo cual podría dificultar el cumplimiento de sus obligaciones, como el control de la asistencia y permanencia docente, especialmente en aquellas municipalidades con poco presupuesto, numerosas IE en su jurisdicción, y de difícil acceso a éstas.

23. En la revisión de los Informes Situacionales emitidos por 33 municipalidades en el marco del proceso de acreditación se advirtió que todas las municipalidades se declararon “aptas” para su acreditación y transferencia presupuestal. Sin embargo, en las visitas de supervisión posteriores se constató que, al 30 de setiembre del 2009, aún no se instalaban los programas informáticos para el manejo de personal, como el Sistema Único de Planillas (SUP) y el Sistema de Control y Administración de Plazas (NEXUS), los cuales fueron considerados como requisitos específicos para la transferencia presupuestal. En otras palabras, las municipalidades se declararon “aptas” y fueron acreditadas sin cumplir con las condiciones mínimas para la ejecución del presupuesto transferido que, en su mayor parte, está vinculado al pago de planillas.
24. En la práctica, las 35 municipalidades con transferencia presupuestal cuentan con el presupuesto, pero las UGEL continúan elaborando las planillas y la gestión del personal docente y administrativo, en algunos casos mediante la suscripción de convenios de cooperación y, en otros casos, solo en base a un acuerdo verbal.
25. Aún no concluye la transferencia de los estados contables ni del acervo documentario correspondiente a las instituciones educativas que forman parte del Plan Piloto. Debido a ello, algunas mu-

nicipalidades han establecido mecanismos para dar continuidad a los trámites de personal. Así, por ejemplo, en el caso de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, las resoluciones de personal son emitidas por las UGEL y ratificadas por la municipalidad.

26. La falta de instalación de los programas informáticos y la demora en la transferencia de los estados contables y del acervo documentario o su transferencia parcial está generando dificultades en la administración del personal en las municipalidades del Plan Piloto, lo cual afecta directamente el derecho del personal docente y administrativo y, de ese modo, a la prestación del servicio educativo y al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Lejos de contribuir a mejorar la calidad de la educación en el país, esta situación podría repercutir negativamente.
27. Considerando que el Ministerio de Educación priorizó la transferencia administrativa, las actividades de capacitación realizadas por las diferentes áreas del Ministerio se circunscribió a la gestión administrativa. Sin embargo, en tanto la gestión educativa implica tanto el aspecto administrativo como el pedagógico, es importante que en la implementación del Plan Piloto, además de la participación del Vice Ministerio de Gestión Institucional, se incluya la del Vice

Ministerio de Gestión Pedagógica, pues de la participación conjunta de ambas instancias del Ministerio de Educación depende la mejora de la calidad de la educación.

28. Falta mayor claridad y orden en lo referente a la transferencia de competencias y funciones a las municipalidades en el marco del Plan Piloto. Esto se expresa en los siguientes aspectos:
 - a. En las resoluciones de acreditación de la Secretaría de Descentralización no se define con claridad a qué función específica del artículo 82º de la Ley Orgánica de Municipalidades se vincula la transferencia presupuestal, sobre todo teniendo en consideración que ésta se encuentra relacionada con la gestión administrativa y, de acuerdo con la Ley General de Educación, ésta recae en los gobiernos regionales, a través de las UGEL, y no de las municipalidades.
 - b. Mediante Resolución N° 050-2009-PCM/SD, la Secretaría de Descentralización reguló el proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a las municipalidades que se incorporen en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa. Sin embargo, esta resolución no contempla el caso de las 37 municipalidades que solo fueron acreditadas para la transferencia presupuestal.

- c. En la regulación de la Secretaría de Descentralización no se ha tomado en consideración que muchas de las funciones a ser transferidas a las municipalidades corresponden a las DRE y a las UGEL, que son instancias de los gobiernos regionales. Por lo tanto, correspondería a los gobiernos regionales cumplir un rol protagónico en la transferencia de competencias y funciones.

RECOMENDACIONES

Respecto a la distribución de competencias y funciones en materia de educación entre los tres niveles de gobierno:

- 1. RECOMENDAR** al Ministerio de Educación presentar a la brevedad posible su proyecto de Ley de Organización y Funciones, precisando las funciones compartidas que le corresponde asumir, para su aprobación por el Congreso de la República.
- 2. RECOMENDAR** al Ministerio de Educación la elaboración de la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones, tomando en consideración las normas sectoriales en concordancia con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, así como su aprobación, previa consulta con los gobiernos regionales y locales, conforme con lo regulado en el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM.

Respecto al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa:

- 3. EXHORTAR** a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

promover mayor concertación entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para la implementación del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.

4. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que al elaborar los lineamientos para la etapa de expansión, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, se tome como punto de partida una evaluación integral de la etapa inicial (Plan Piloto) sobre criterios e indicadores que permitan identificar los resultados y las dificultades iniciales, a fin de superarlas y perfeccionar progresivamente el Plan de Municipalización.
5. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación definir, en coordinación con los gobiernos locales, el rol del CEM en las municipalidades, tomando en consideración lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, definir el mecanismo para su conformación, garantizando la representatividad de todas las instituciones educativas de la jurisdicción.
6. **RECORDAR** al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la transferencia de responsabilidades a las municipalidades en el marco del Plan de Municipalización de la Gestión

Educativa se debe llevar a cabo de acuerdo al proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, regulado en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento.

7. **RECORDAR** a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Educación que, a la fecha, algunas funciones a ser transferidas a las municipalidades son funciones correspondientes a los gobiernos regionales y, por consiguiente, dicho nivel de gobierno debe asumir un rol principal en la delegación o transferencia de competencias y funciones al nivel local.
8. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales, contemplar la delegación de funciones como el mecanismo previo a la transferencia de competencias y funciones a las municipalidades, en tanto éstas fortalecen sus capacidades institucionales.
9. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica que comprendan el fortalecimiento de capacidades, tanto en la gestión administrativa como en la gestión pedagógica, y que sean desarrollados conjuntamente por el Vice Ministerio de Gestión Institucional y el Vice Ministerio de Gestión Pedagógica.

10. **RECORDAR** al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas que la realización del derecho a la educación es una obligación del Estado. Por lo tanto, **RECOMENDAR** que la transferencia presupuestal efectuada a las municipalidades garantice la adecuada gestión educativa, que implica tanto la gestión administrativa como la gestión pedagógica.
11. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación mantener una coordinación permanente con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como consensuar con los gobiernos regionales y locales la adopción de decisiones y la implementación del Plan, de Municipalización de la Gestión Educativa, lo cual contribuirá al fortalecimiento de una política educativa articulada.
12. **RECOMENDAR** al Ministerio de Educación y a las municipalidades proporcionar mayor información a la comunidad educativa sobre los alcances del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y sobre el estado del Plan Piloto.
13. **RECOMENDAR** a las municipalidades interesadas en incorporarse al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, evaluar sus capacidades reales para cumplir adecuadamente las responsabilidades que se les transferirán.

- 14. RECOMENDAR** a los gobiernos regionales participar activamente y cumplir un rol protagónico en el desarrollo del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa.

Respecto a la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa:

- 15. RECOMENDAR** a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros regular la transferencia de competencias y funciones respecto de las 37 municipalidades acreditadas para la transferencia presupuestal, en el marco del Plan Piloto, garantizando el fortalecimiento de capacidades y la transferencia de los recursos asociados a las funciones transferidas.
- 16. RECOMENDAR** al Ministerio de Educación adoptar las medidas necesarias para que se instalen a la brevedad posible los sistemas informáticos de manejo de personal a las 35 municipalidades con transferencia presupuestal, así como impulsar la conclusión de la transferencia de los estados contables y del acervo documental, a fin de que las municipalidades puedan realizar las gestiones de personal adecuadamente y evitar la afectación del derecho del personal docente y administrativo que podría repercutir negativamente en la disponibilidad del derecho a la educación.

17. **RECOMENDAR** a los gobiernos regionales a que, mediante sus instancias de gestión (DRE y UGEL) desarrollen actividades de capacitación y asistencia técnica de manera permanente con las municipalidades del Plan Piloto.

ANEXO 1

Decreto Supremo N° 078-2006-PCM

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 El Presidente de la República

CONSIDERANDO:

Que, los artículos 13° y 16° de la Constitución Política del Perú establecen que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, señalando que tanto el sistema como el régimen educativo son descentralizados y que el Estado coordina la política educativa;

Que, la Ley N° 28044, Ley General de Educación, prescribe que la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad; que el Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos, precisando en su Artículo 63° que la gestión del sistema educativo nacional es descentralizada, simplificada, participativa y flexible; y que el Estado, a través del Ministerio de Educación, es responsable de preservar la unidad del sistema;

Que, el centralismo de la gestión educativa ha generado inequidad y baja calidad de la educación estatal, que es necesario superarlas a través de la implementación de una nueva estrategia de gestión con intervención de la municipalidad como el órgano de gobierno más cercano a la Institución Educativa, y por ser el estamento más idóneo para desarrollar la gestión educativa en su jurisdicción;

Defensoría del Pueblo

Que, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece como atribución de las municipalidades, entre otras, asumir competencias y funciones en materia de educación, en forma compartida con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales; promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras y contribuyendo a la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial;

Que, en este contexto, es necesario promover la participación de las municipalidades en el proceso de la gestión educativa para mejorar la calidad de la educación a nivel nacional. En este sentido, la municipalización de la gestión educativa debe realizarse de manera gradual progresiva y por etapas, iniciándose con la aplicación de un Plan Piloto en el año 2007, que involucre a los niveles educativos Inicial y Primaria;

Que, para la ejecución del Plan Piloto, es necesario que las municipalidades cuenten con el personal, los recursos presupuestales, equipos y materiales correspondientes, para lo cual, los Gobiernos Regionales deberán efectuar las transferencias de dichos recursos a las municipalidades del Plan Piloto en lo que se refiere a los niveles educativos Inicial y Primaria;

De conformidad con el numeral 8) del Artículo 118° de la Constitución Política del Perú; el numeral 2) del Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo; Ley N° 28044, Ley General de Educación; y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;

DECRETA:

Artículo 1°.- Autorízase al Ministerio de Educación llevar a cabo, a partir del 1 de enero de 2007, con la participación de las Municipalidades, un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria, para mejorar la calidad de los servicios educativos. En el Plan

Municipalización de la Gestión Educativa

Piloto también participarán los Gobiernos Regionales y las instancias de gestión educativa descentralizada.

Artículo 2º.- Disponer que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, elabore los lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y realice la coordinación con las municipalidades que intervienen en el referido Plan.

Las circunscripciones materia del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa son:

Nº	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO
1	AMAZONAS	Chachapoyas	La Jalca
2			Asunción
3	ANCASH	Huaraz	Huaraz
4			Independencia
5	APURÍMAC	Andahuaylas	Pacucha
6			Talavera
7	AREQUIPA	Arequipa	Cerro Colorado
8			Paucarpata
9	AYACUCHO	Huanta	Huamanguilla
10			Luricocha
11	CAJAMARCA	Cajamarca	Encañada
12			Los Baños del Inca
13	CALLAO		Ventanilla
14			Bellavista
15	CUSCO	La Convención	Echarate
16			Kimbiri
17	HUANCAVELICA	Tayacaja	Pampas
18			Colcabamba
19	HUÁNUCO	Huánuco	Amarilis
20			Chinchao
21	ICA	Chincha	Chincha Alta
22			Chincha Baja
23	JUNÍN	Concepción	Santa Rosa de Ocopa
24			Comas

Defensoría del Pueblo

25			La Esperanza
26	LA LIBERTAD	Trujillo	Florencia de Mora
27			El Porvenir
28			
29	LAMBAYEQUE	Lambayeque	Olmos
30			Motupe
31	LIMA METROPOLITANA	Lima	Miraflores
32			Surco
33			La Molina
34			Surquillo
35	LIMA PROVINCIAS	Cañete	Pacarán
36			Imperial
37	LORETO	Maynas	Belén
38			San Juan Bautista
39	MADRE DE DIOS	Tambopata	Iñambari
40			Las Piedras
41	MOQUEGUA	Marical Nieto	Torata
42			Carumas
43	PASCO	Pasco	Paucartambo
44			Simón Bolívar
45	PIURA	Morropón	Santo Domingo
46			Chulucanas
47	PUNO	Puno	Huata
48			Ácora
49	SAN MARTÍN	San Martín	Morales
50			Juan Guerra
51	TACNA	Tacna	Ciudad Nueva
52			Alto de la Alianza
53	TUMBES	Tumbes	San Jacinto
54			Corrales
55	UCAYALI	Coronel Portillo	Yarinacocha
56			Nueva Requena

Artículo 3°.- Las transferencias de recursos presupuestales que resulten necesarias una vez que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, declare la viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa a que hacen

Municipalización de la Gestión Educativa

referencia los artículos 1° y 2° del presente Decreto Supremo, se efectuarán mediante modificaciones presupuestarias en el marco de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, según corresponda.

Artículo 4 °.- Disponer que las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local pertenecientes a los Gobiernos Regionales, involucradas en la municipalización de la gestión educativa, presten apoyo logístico y asistencia técnica a las municipalidades incluidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Artículo 5 °.- Autorízase al Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, a dictar las normas complementarias para la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Artículo 6 °.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Educación.

Dado en Lima, a los treinta días en el mes de octubre del año dos mil seis.

ALAN GARCÍA PÉREZ

Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ

Presidente del Consejo de Ministros

JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

Ministro de Educación

ANEXO 2

Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED

Lima, 13 de febrero de 2007

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM se autoriza al Ministerio de Educación llevar a cabo, a partir del 1° de enero del año 2007, con la participación de las Municipalidades, un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de Inicial y Primaria, para mejorar la calidad del servicio educativo;

Que, el artículo 2° del precitado Decreto Supremo dispone que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, elabore los lineamientos del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y realice la coordinación con las municipalidades que intervienen en el referido Plan;

Que, la ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa se enmarca dentro del proceso de descentralización del Sector, en concordancia con la Ley N° 28044, Ley General de Educación y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la participación de los Gobiernos Regionales y las instancias de gestión educativa descentralizada;

Que, es necesario aprobar el plan y los lineamientos que permitan ejecutar el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en el año 2007;

De conformidad con el Decreto Ley N° 25762, modificado por Ley N° 26510 y el Decreto Supremo N° 006-2006-ED;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobar el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”, de los niveles educativos de Inicial y Primaria, que llevará a cabo el Ministerio de Educación, con la participación de las Municipalidades, el mismo que forma parte integrante de la presente Resolución.

Regístrese, comuníquese y publíquese

Ing. JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO
Ministro de Educación

ANEXO 3

DIRECTIVA N° 124-2007- ME/VMGI-OCR

“NORMAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA TRANSFERENCIA ADMINISTRATIVA A LAS MUNICIPALIDADES DEL PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA”

1. OBJETIVO

La presente Directiva tiene por objetivo establecer los procedimientos y plazos para ejecutar la transferencia administrativa a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, en concordancia con lo establecido por el Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, y el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED.

2. BASE LEGAL

- a. Constitución Política del Perú, Capítulo XIV del Título IV.
- b. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.
- c. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.
- d. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- e. Ley General de Educación, Ley N° 28044.
- f. Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, autorizan al Ministerio de Educación, con la participación de las municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de Inicial y Primaria.
- g. Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, aprueba el “Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007”.

- h. Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007”.
- i. Directiva N° 101-2007-ME/SG/OGA, “Procedimiento Administrativo para la Transferencia Contable a las Municipalidades Distritales comprendidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”, aprobada por la Resolución de Secretaría General N° 0901-2007-ED.
- j. Directiva N° 096-2007-ME/SG/OTD-AC, “Normas para la Transferencia del Acervo Documental de los Niveles Educativos de Inicial y Primaria a las Municipalidades Distritales seleccionadas del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”, aprobada mediante la Resolución de Secretaría General N° 0900-2007-ED.

3. ALCANCE

Las disposiciones contenidas en la presente Directiva son de aplicación de:

- a. Ministerio de Educación: Oficina de Coordinación Regional, Oficina de Informática, Unidad de Personal, Unidad de Presupuesto, Oficina General de Administración y Oficina de Trámite Documentario.
- b. Gobiernos Regionales.
- c. Direcciones Regionales de Educación.
- d. Unidades de Gestión Educativa Local.
- e. Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

4. TRANSFERENCIA ADMINISTRATIVA

La transferencia administrativa a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, abarca la transferencia presupuestal, transferencia del acervo documental y la transferencia contable.

5. CONFORMACIÓN DE COMISIONES DE TRANSFERENCIA

Las Municipalidades del Plan Piloto y los Gobiernos Regionales, conformarán Comisiones de Transferencia, y remitirán al Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación, la Resolución Ejecutiva Regional o Resolución de Alcaldía, respectiva. Para la transferencia a las Municipalidades del Plan Piloto de Lima Metropolitana, el Ministerio de Educación conformará la Comisión de Transferencia correspondiente.

6. PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL

6.1 Etapas de la transferencia presupuestal

La transferencia presupuestal comprende las siguientes etapas:

- a. Definición de Requisitos Específicos Mínimos.
- b. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades.
- c. Informe Situacional de los órganos del Ministerio de Educación involucrados en la transferencia: Oficina de Informática, Unidad de Personal y Unidad de Presupuesto.
- d. Informe Situacional de la Municipalidad del Plan Piloto receptora de la transferencia presupuestal.
- e. Acreditación.
- f. Efectivización de la transferencia.

- 6.2 Los órganos del Ministerio de Educación involucrados en la transferencia del presupuesto a las Municipalidades del Plan Piloto son: Oficina de Informática, Unidad de Presupuesto y Unidad de Personal.

6.3 Requisitos Específicos Mínimos

- 6.3.1 Cada uno de los siguientes órganos del Ministerio de Educación: Oficina de Informática, Unidad de Presupuesto y Unidad de Personal,

Defensoría del Pueblo

establecerán los Requisitos Específicos Mínimos que serán solicitados a las Municipalidades del Plan Piloto para realizar la transferencia del presupuesto.

6.3.2 La Matriz de Requisitos Específicos Mínimos incluirá lo siguiente:

a. Requisitos Específicos Mínimos.

- Personal para ejercer la función.
- Ambientes y equipamiento.
- Programas informáticos (si es requerido)
- Documentación técnico normativa.

b. Indicadores de cumplimiento.

c. Procedimiento de verificación.

Como Anexo, se presenta la estructura de la Matriz de Requisitos Específicos Mínimos, incluyendo un ejemplo.

6.3.3 Cada uno de los órganos, señalados anteriormente, presentará a la Oficina de Coordinación Regional, sus Requisitos Específicos Mínimos.

6.3.4 La Oficina de Coordinación Regional se encargará de hacer llegar a las Municipalidades del Plan Piloto los Requisitos Específicos Mínimos solicitados para la transferencia presupuestal.

6.4 La Oficina de Informática, la Unidad de Personal y la Unidad de Presupuesto, verificarán, respectivamente, el cumplimiento de los Requisitos Específicos Mínimos por parte de cada Municipalidad del Plan Piloto, e informarán del resultado a la Oficina de Coordinación Regional.

6.5 Si como resultado de la verificación, el órgano del Ministerio de Educación detectara que el personal de la Municipalidad del Plan Piloto, aún no está capacitado para ejercer la función, dicho órgano ejecutará acciones de fortalecimiento de capacidades a fin de que el personal de la Municipalidad del Plan Piloto, esté debidamente capacitado para el ejercicio de las funciones a ser transferidas.

6.6 Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

La Oficina de Informática, la Unidad de Personal o la Unidad de Presupuesto, según corresponda, organizarán y ejecutarán programas de capacitación dirigidos al personal de las Municipalidades del Plan Piloto con el fin de lograr el cumplimiento de los Requisitos Específicos Mínimos y su aptitud para la transferencia presupuestal.

6.7 Informe Situacional del órgano del Ministerio de Educación involucrado en la transferencia

Luego de la ejecución del programa de capacitación y la verificación del cumplimiento de los Requisitos Específicos Mínimos, la Oficina de Informática, la Unidad de Personal y la Unidad de Presupuesto, respectivamente, presentarán a la Oficina de Coordinación Regional, un Informe Situacional, de carácter ejecutivo, en el cual se señale el cumplimiento o no, de los Requisitos Específicos Mínimos por parte de la Municipalidad del Plan Piloto.

El informe concluirá estableciendo si la Municipalidad del Plan Piloto está APTA para recibir la transferencia presupuestal, o aún está POR POTENCIAR.

Si en sus conclusiones el órgano del Ministerio de Educación estableciera que el personal de la Municipalidad

del Plan Piloto aún requiere capacitación para ejercer sus funciones, entonces, continuará con el desarrollo de programas de capacitación en favor de dicho personal, a fin de declarar su aptitud para el ejercicio de las funciones a ser transferidas.

El Informe Situacional será firmado por el Titular del órgano del Ministerio de Educación, correspondiente.

El Informe Situacional será remitido a la Oficina de Coordinación Regional.

6.8 Informe Situacional de la Municipalidad receptora de la transferencia presupuestal

Cada Municipalidad del Plan Piloto presentará a la Oficina de Coordinación Regional un Informe Situacional, de carácter ejecutivo, el cual tendrá como conclusión que están APTOS para ejercer la función de presupuesto a ser transferida y cumplir con los Requisitos Específicos Mínimos solicitados por la Oficina de Informática, Unidad de Presupuesto y la Unidad de Personal, respectivamente; o, se encuentran POR POTENCIAR capacidades.

En el último caso, la Oficina de Coordinación Regional, coordinará con la Oficina de Informática, Unidad de Personal, o Unidad de Presupuesto, según sea el caso, para que se desarrolle acciones de capacitación en favor de la Municipalidad del Plan Piloto correspondiente.

El Informe Situacional será firmado por el Alcalde de la Municipalidad del Plan Piloto.

El Informe Situacional será remitido a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación.

6.9 Acreditación

La acreditación es la acción mediante la cual se declara procedente la transferencia presupuestal a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Tomando en cuenta el cumplimiento de los Requisitos Específicos Mínimos por parte de la Municipalidad del Plan Piloto, el Informe Situacional de cada órgano del Ministerio de Educación involucrado en la transferencia presupuestal, y el Informe Situacional de la Municipalidad del Plan Piloto, la Oficina de Coordinación Regional elaborará un Informe para ser presentado al Despacho del Viceministerio de Gestión Institucional, mediante el cual acredita a la Municipalidad del Plan Piloto, respectiva, y declara procedente la transferencia presupuestal.

La acreditación por la Oficina de Coordinación Regional se realizará al encontrarse concordancia entre las conclusiones del Informe Situacional de los órganos del Ministerio de Educación y las del Informe Situacional de la Municipalidad del Plan Piloto, respectiva. En este sentido, la Municipalidad de Plan Piloto será declarada como ACREDITADA; y por lo tanto, APTA para recibir la función presupuestal.

Sólo en los casos de las Municipalidades del Plan Piloto que están acreditadas se procederá a efectivizar la transferencia presupuestal.

6.10 Efectivización de la transferencia presupuestal

Es la etapa final del proceso de transferencia y comprende los siguientes pasos:

6.10.1 Ejecución de la transferencia de los recursos presupuestales a las Municipalidades del plan Piloto

Luego de haber sido acreditada la Municipalidad del Plan Piloto, respectiva, el Ministerio de Educación realizará las gestiones ante el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de que se proceda a emitir el Decreto Supremo autoritativo para ejecutar la transferencia presupuestal.

6.10.2 Suscripción de Actas de Entrega Recepción

El Acta de Entrega Recepción es el documento mediante el cual los Titulares de Pliego del Gobierno Regional/Ministerio de Educación y de las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, o quienes éstos designen, efectivizan la transferencia presupuestal. Tiene efecto y fuerza legal al estar en el marco del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007, aprobado por la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, y el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007, aprobado por el Decreto Supremo N° 036-2007-PCM.

La Oficina de Coordinación Regional elaborará el prototipo de Actas de Entrega Recepción; y, coordinará con los Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto para su elaboración y suscripción.

Las Actas de Entrega Recepción serán suscritas por los Titulares de Pliego del Gobierno Regional/Ministerio de Educación y de las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, o por quienes éstos deleguen.

6.10.3 Elaboración de Informe Final

El Informe Final es el documento que contiene un Resumen Ejecutivo sobre todo lo actuado durante el proceso de efectivización de la transferencia presupuestal a las Municipalidades del Plan Piloto.

La Oficina de Coordinación Regional elaborará el prototipo de Informe Final; y, coordinará con los Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto para su elaboración y suscripción.

El Informe Final será suscrito por los Presidentes de las Comisiones de Transferencia.

6.10.4 Expediente de Efectivización

El Expediente de Efectivización es el documento que contiene el Informe Final, Actas de Entrega Recepción, y la documentación e información generada durante el proceso de efectivización de la transferencia presupuestal a las Municipalidades del Plan Piloto.

La Oficina de Coordinación Regional elaborará el esquema y contenido del Expediente de Efectivización; y, coordinará con los Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto para su elaboración.

Defensoría del Pueblo

La Oficina de Coordinación Regional coordinará con los Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto, respectivas, para que el Expediente de Efectivización se elabore en tres (03) originales de igual contenido y valor. Un ejemplar será remitido al Gobierno Regional, y otro a la Municipalidad del Plan Piloto, respectiva, al concluir el proceso de efectivización de transferencia presupuestal.

6.11 Plazos

La transferencia presupuestal se realizará de acuerdo a los siguientes plazos:

Nº	Rubros	Responsable	Fechas
1	Definición de Requisitos Específicos Mínimos.	Oficina de Informática, Unidad de Personal y Unidad de Presupuesto.	A más tardar el 15 de diciembre de 2007.
2	Desarrollo y fortalecimiento de capacidades.	Oficina de Informática, Unidad de Personal, Unidad de Presupuesto y Municipalidades del Plan Piloto.	A más tardar el 30 de enero de 2008.
3	Informe Situacional del órgano del Ministerio de Educación involucrado en la transferencia presupuestal.	Oficina de Informática, Unidad de Personal y Unidad de Presupuesto.	A más tardar el 10 de febrero de 2008.
4	Informe Situacional de la Municipalidad del Plan Piloto receptora de la transferencia presupuestal.	Municipalidades del Plan Piloto.	A más tardar el 10 de febrero de 2008.
5	Acreditación.	Oficina de Coordinación Regional.	A más tardar 15 de febrero de 2008.

Municipalización de la Gestión Educativa

6	Efectivización de la transferencia presupuestal.	Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto.	Hasta el 31 de marzo de 2008.
6.1	Ejecución de la transferencia presupuestal.	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto.	Hasta el 10 de marzo de 2008.
6.2	Suscripción de Actas Entrega Recepción.	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto.	Hasta el 20 de marzo de 2008.
6.3	Elaboración de Informe Final.	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto.	Hasta el 25 de marzo de 2008.
6.4	Elaboración del Expediente de efectivización.	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Municipalidades del Plan Piloto.	Hasta el 31 de marzo de 2008.

Los plazos establecidos en el cuadro anterior se ajustarán en la medida que las Municipalidades del Plan Piloto sean acreditadas para efectivizar la transferencia presupuestal.

7. TRANSFERENCIA CONTABLE

Los procedimientos para la Transferencia Contable a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, se sujetarán a lo dispuesto en la Directiva N° 101-2007-ME/SG/OGA, “Procedimiento Ad-

ministrativo para la Transferencia Contable a las Municipalidades Distritales comprendidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”, aprobada por la Resolución de Secretaría General N° 0901-2007-ED.

8. TRANSFERENCIA DEL ACERVO DOCUMENTAL

Los procedimientos para la Transferencia del Acervo Documental a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, se sujetarán a lo dispuesto en la Directiva N° 096-2007-ME/SG/OTD-AC, “Normas para la Transferencia del Acervo Documental de los Niveles Educativos de Inicial y Primaria a las Municipalidades Distritales seleccionadas del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa”, aprobada mediante la Resolución de Secretaría General N° 0900-2007-ED.

9. ACTAS DE ENTREGA RECEPCIÓN INFORME FINAL Y EXPEDIENTE DE EFECTIVIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CONTABLE Y DE ACERVO DOCUMENTAL

La Oficina de Coordinación Regional será la encargada de implementar las acciones correspondientes para la elaboración de las Actas de Entrega Recepción, Informe Final y el Expediente de Efectivización de las transferencias Contable y de Acervo Documental, no consideradas en la Directiva N° 101-2007-ME/SG/OGA y la Directiva N° 096-2007-ME/SG/OTD-AC, respectivamente.

10. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA TRANSFERENCIA ADMINISTRATIVA

La Oficina de Coordinación Regional será la encargada de monitorear y evaluar el proceso de transferencia administrativa hacia las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

11. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

- 11.1 La Oficina de Coordinación Regional es la encargada de coordinar con los órganos del Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades del Plan Piloto para la implementación de la presente Directiva.
- 11.2 De ser necesario, la Oficina de Coordinación Regional queda encargada de dictar las medidas complementarias para implementar la transferencia administrativa a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.
- 11.3 La Oficina de Informática, la Unidad de Personal, la Unidad de Presupuesto, la Oficina General de Administración y la Oficina de Trámite Documentario designarán a su representante ante la Oficina de Coordinación Regional para la aplicación de la presente Directiva.

Lima, 28 de noviembre de 2007

ORIGINAL FIRMADO

LUCIANO CHANG TARAZONA

Jefe de la Oficina de Coordinación Regional

OCR/LCHT
MAPR/LMRA

**PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN
DE LA GESTIÓN EDUCATIVA**

ANEXO

TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL

**MATRIZ DE REQUISITOS
ESPECÍFICOS MÍNIMOS¹**

Nº	REQUISITOS ESPECÍFICOS MÍNIMOS	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN
1	Personal Personal de la Municipalidad encargado de elaborar las planillas del personal docente, administrativo y de servicios.	Personal capacitado y con experiencia a cargo de la función de elaboración de planillas.	Título, certificado, diploma o documento que acredite la capacitación y el ejercicio de la función.
2	Ambientes y equipamiento		
3	Programas informáticos		
4	Documentación técnico normativa		

1 Se incluye un ejemplo.

ANEXO 4

Resolución de Secretaría de Descentralización

N° 010-2009-PCM/SD

Lima, 17 de febrero de 2009-12-24

VISTO:

El Oficio N° 044-2009-ME/VMGI y el Informe Técnico N° 01-2009-PCM/SD-OTME-MOP; y

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, establece como finalidad de la descentralización el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población; además se establece los tipos de competencias;

Que conforme a los artículos 36° y 43° de la Ley de Bases de la Descentralización, respectivamente, la gestión de los servicios educativos de nivel, primaria, secundaria y superior no universitaria es competencia compartida de los Gobiernos Regionales, y la participación en la gestión educativa es competencia compartida de los Gobiernos Locales;

Que las funciones correspondientes a dichas competencia en materia de educación se encuentran previstas en el artículo 47° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, y el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972;

Defensoría del Pueblo

Que el artículo 75° de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades están obligadas a informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que comparten competencias y funciones, antes de ejercerlas;

Que mediante Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, se autoriza al Ministerio de Educación llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa para mejorar la calidad de los servicios educativos de los niveles de inicial y primaria, y a través del Decreto Supremo N° 005-2008-ED, se incorpora el nivel secundario.

Que mediante Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED, se aprueba el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007

Que mediante Resolución Vice Ministerial N° 0045-2007-ED, el Ministerio de Educación aprueba la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR “Normas para la ejecución de la transparencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educativa”, y mediante Resolución Vice Ministerial N° 0038-2007-ED, se conformó las comisiones de transparencia, para desarrollar entre otras, las actividades previstas en la mencionada directiva;

Que por Decreto Supremo N° 036-2007-PCM se aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencia Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007”, el cual incluyó la transferencia de gestión de los establecimientos educativos a municipalidades provinciales o distritales acorde al Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, estableciéndose que dicha transferencia se efectuará con la participación de los gobiernos regionales y las instancias de gestión educativa descentralizada así como que el Sector conjuntamente con la Secretaría de Descentralización definirá la modalidad de transferencia a las municipalidades, el programa de asistencia técnica y capacitación, el sistema de indicadores de monitoreo y evaluación y los

Municipalización de la Gestión Educativa

mecanismos específicos de asignación de recursos a los gobiernos locales sujetos de las transferencias en mención;

Que conforme al Decreto Supremo N° 083-2008-PCM, la ejecución del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007, debe culminar como máximo el 31 de diciembre de 2009, de acuerdo a los procedimientos establecidos en las Directivas emitidas por la Secretaría de Descentralización;

Que por Decreto Supremo N° 049-2008-PCM se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008, el cual estableció que el Ministerio de Educación, en coordinación con la Secretaría de Descentralización, para aquellos pilotos que vienen siendo desarrollados desde el año 2007, gestionará la transferencia efectiva de recursos, para lo cual, emitirá las directivas correspondientes;

Que la Sexagésima Disposición Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009, Ley N° 29289, autoriza la transferencia de partidas de los pliegos de los gobiernos regionales y del Pliego 010: Ministerio de Educación a favor de los Pliegos de las municipalidades incluidas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa a partir del 1 de enero de 2009 y por el monto total de las asignaciones presupuestarias incluidas en el presupuesto 2009 de las citados Pliegos habilitadores, correspondiente a todas las instituciones educativas de los niveles inicial, primaria y secundaria de educación básica regular, que funcionan en la circunscripción territorial de cada una de las municipalidades del referido Plan Piloto; así como que la citada transferencia de partidas será efectivizada a solicitud del Ministerio de Educación y mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas;

Que en la Quinta Disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, se establece que la transferencia de funciones, programas y organismos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, comprenden el personal, acervo

Defensoría del Pueblo

documentario y los recursos presupuestales correspondientes, que se encuentren directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes;

Que por Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED se aprobó la declaración de viabilidad técnica y funcional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, en el marco del artículo 3° del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, respecto a 44 municipalidades;

Que estando a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, por el cual la Presidencia del Consejo de Ministros es la encargada de dirigir y conducir el proceso de descentralización, a través de la Secretaría de Descentralización, a lo establecido en el artículo 81° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por el cual el ente rector, en material de descentralización, es responsable de normar y monitorear las acciones y transferencias comprendidas en cada una de las etapas del proceso, y a lo dispuesto por Decretos Supremos N° 036-2007-PCM, N° 083-2008-PCM y N° 049-2008-PCM, resulta pertinente dictar las medidas complementarias para culminar la transferencia de la gestión educativa, respecto a las 44 municipalidades comprendidas en la Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED, tomando en cuenta la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR;

De conformidad con las disposiciones establecidas en las Leyes N° 27783, 27867 y 28273, los Decretos Supremos N° 010-2007-PCM, N° 063-2007-PCM y N° 093-2007-PCM; y, las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, 025-2007-PCM/SD y N° 044-2008-PCM/SD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Validación

Validar la directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR “Normas para la ejecución de la transferencia administrativa a las municipalidades del plan piloto de municipalización de la gestión educa-

Municipalización de la Gestión Educativa

tiva”, aprobada mediante Resolución Vice Ministerial N° 0045-2007-ED, en la parte correspondiente a los procedimientos para la transferencia presupuestal, etapas a), b), c) y d), a efecto de culminar la transferencia de la gestión educativa, respecto a las 44 municipalidades comprendidas en las Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED.

Artículo 2°.- Acreditación

Para la etapa de acreditación correspondiente al proceso de transferencia previsto en el artículo 1° de la presente resolución, se tendrán en cuenta los Informes Situacionales que se hayan generado en el marco de la Directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR. A partir de lo cual la Secretaría de Descentralización realizará la acreditación de las 44 municipalidades comprendidas en la Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED, en el marco de la Ley de Sistemas de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley 28273 y del Decreto Supremo N° 078-2006-PCM.

La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del Ministerio de Educación remitirá toda la información al respecto a la Secretaría de Descentralización, dentro de los 10 días hábiles siguientes a partir de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 3°.- Efectivización

Para la etapa de efectivización correspondiente al proceso de transferencia previsto en el artículo 1° de la presente resolución, el Ministerio de Educación coordinará con los gobiernos regionales y locales la suscripción de toda documentación al respecto, como las actas sustentatorias y de entrega y recepción, y se aplicarán todas las directivas de la Secretaría de Descentralización, según sea el caso.

Artículo 4°.- Publicación

Disponer la publicación de la presente Resolución Secretarial en el Diario Oficial El Peruano y en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros: www.pcm.gob.pe/sd

Defensoría del Pueblo

De igual manera, en el marco de lo dispuesto por la presente Resolución, disponer la publicación de la directiva N° 124-2007-ME/VMGI-OCR y de la Resolución Viceministerial N° 0046-2008-ED en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros: www.pcm.gob.pe/sd

Regístrese, comuníquese y publíquese.

RAUL MOLINA MARTINEZ
Secretario de Descentralización

ANEXO 5

FICHA DE SUPERVISIÓN 2008 SECRETARIOS TECNICOS

Nombre de la Municipalidad		
Distrito		
Provincia / Región		
Nombre del Secretario/a Técnico		
Profesión		
Grados académicos		
Usted es:	Funcionario de la municipalidad	Destacado de la DRE y/o UGEL
Comisionado/a responsable		

PARTE 1: CONSTITUCIÓN Y DINÁMICAS ORGANIZATIVAS DE LA ST

1. ¿Cuándo se constituyó la Secretaría Técnica?			
2. ¿Cuándo se constituyó el Consejo Educativo Municipal -CEM?			
3. ¿Desde que se conformó el CEM, cuántas veces han sesionado?			
4. ¿Cuáles son los principales acuerdos que ha tomado el CEM y que la Secretaria Técnica ha puesto en marcha o está en proceso?	En marcha	En proceso	
a. Elaboración de Plan de Trabajo			
b. Formación y Capacitación a personal directivo y docente			
c. Conformación de redes de aliados con la educación			
d. Conformación de red de municipalidades piloto			

Defensoría del Pueblo

5. ¿Cuántas IE están comprendidas en el Plan Piloto de municipalización?	
---	--

6. ¿Cuántas IE comprendidas en el Plan Piloto de municipalización tienen nivel secundario?	
---	--

7. ¿El CEM está conformado por la totalidad, mayoría, mitad o menos de la mitad de las IE del distrito?	Marcar con “x” la alternativa que corresponda
Por la <u>totalidad</u> de directores de las IE comprendidas en el Plan Piloto de la Municipalización	
Por la <u>gran mayoría</u> de directores de las IE comprendidas en el Plan Piloto de la Municipalización	
Por la <u>mitad</u> de directores de las IE comprendidas en el Plan Piloto de la Municipalización	
Por <u>menos de la mitad</u> de directores de las IE comprendidas en el Plan Piloto de la Municipalización	

8. ¿Por qué cree usted que algunas IE no se han integrado al CEM?

9. ¿Se esta implementando alguna estrategia para que todas las IE integren el CEM?	Si	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor señalar ¿Qué estrategias se están implementando?		
a.		
b.		
c.		
d.		

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 1

Municipalización de la Gestión Educativa

PARTE 2: AVANCES SOBRE EL PROCESOS DE MUNICIPALIZACIÓN

10. ¿Qué acciones ha realizado o tiene planificado realizar la Secretaría Técnica para mejorar la calidad de la educación en inicial, primaria y secundaria en su jurisdicción?		Realizada	Planificada para el 2008	No se ha contemplado
a.	Elaborar una línea base para conocer el estado de la educación			
b.	Elaborar proyectos de innovación educativa			
c.	Formular lineamientos de política educativa en el ámbito local como el Proyecto Educativo Local.			
d.	Elaborar propuestas de mecanismos de evaluación y verificación de los indicadores educativos			
e.	Elaborar los Planes Anuales de Trabajo (PAT) de las IE			
f.	Promover que todas las IE cuenten con su PEI			
g.	Promover que todas las IE realicen su Proyecto Curricular Institucional (PCI).			
h.	Elaborar un sistema de monitoreo y evaluación pedagógico			
j.	Otras acciones (especificar):			

11. En su opinión, ¿Qué acciones se deben realizar para desarrollar las capacidades de las municipalidades y puedan asumir la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

Defensoría del Pueblo

12. En su opinión, ¿Cuáles deberían ser las tres (3) prioridades en el proceso de municipalización de la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

13. ¿En su opinión, cuales son los tres (3) principales problemas que se presentan en este proceso de municipalización de la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 2

PARTE 3: EL PROCESO DE TRANSFERENCIA

14. Respecto a la transferencia de la gestión administrativa y económica de las IE comprendidas en el Plan Piloto ¿Cuáles de las siguientes acciones se han realizado, se tiene planificado realizar o todavía no se han contemplado?		Realizada	Planificada para el 2008	No se ha contemplado
a.	Participación en reuniones de la comisión de transferencia			
b.	Participar en talleres de capacitación sobre los sistemas administrativos (NEXUS, SIRA, SUP)			
c.	Elaboración de planes y documentos para la transferencia			
d.	Reuniones de coordinación con la UGEL			
e.	Otras acciones (especificar):			

Municipalización de la Gestión Educativa

15. En su municipalidad se ha instalado el software para el manejo de los sistemas de planilla, contable y presupuesto (SIRA, SUP y NEXUS)	Sí	No
¿Si el software no ha sido instalado, a que razones cree usted que se debe?		
a.		
b.		
c.		
16. ¿Los funcionarios/as de la municipalidad han sido capacitados para el manejo de software (SIRA, SUP, NEXUS)?	Sí	No
Si su respuesta fue positiva por favor contestar:		
¿Cuántas capacitaciones han recibido para el uso del SIRA?		
¿Cuántas capacitaciones han recibido para el uso del SUP?		
¿Cuántas capacitaciones han recibido para el uso del NEXUS?		
En su opinión ¿Cuáles son las tres (3) principales dificultades para el manejo del software?		
a.		
b.		
c.		

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 3

PARTE 4: DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA

17. ¿La municipalidad tiene presupuesto para cubrir la plaza de Secretario Técnico?	Sí	No
¿Se esta tomado alguna medida al respecto?		
18. ¿Usted ejerce algún otro cargo en la municipalidad?	Sí	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor especificar ¿Cuál?		

Defensoría del Pueblo

19. ¿Qué otras responsabilidades tiene en la Municipalidad, además de la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	
d.	

20. ¿Aproximadamente, qué tiempo le dedica diariamente a la gestión educativa?	Marcar con una "x"
De 1 hora a 2 horas	
De 2 a 4 horas	
Más de 4 horas	
Día completo	

21. ¿Cuántas personas integran el equipo técnico de la Secretaría Técnica?	Marcar con una "x"
Solo el Secretario Técnico	
El equipo está conformado por 2 personas	
De 3 a 4 personas	
Más de 4 personas	

22. ¿Con que recursos cuenta la Secretaría Técnica?	Si	No
Una computadora por cada integrante de la Secretaría Técnica		
Una sola computadora para toda la Secretaría Técnica		
Comparten la computadora asignada a otra oficina o funcionario		
Acceso a Internet		
Una oficina propia		
Una oficina equipada con escritorio y sillas		
Una oficina compartida con otra área municipal		
Útiles de oficina		
Una línea telefónica de uso exclusivo		
Una línea telefónica compartida		
Movilidad de la municipalidad para cumplir sus funciones		
Otros (especificar):		

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 4

Municipalización de la Gestión Educativa

PARTE 5: GESTIÓN TRANSPARENTE

23. ¿En su municipio con qué medios de comunicación cuentan?		Marcar con una "X"
a.	Página web	
b.	Boletín impreso	
c.	Boletín electrónico	
d.	Emisora de Radio municipal	
e.	Otros (especificar):	

24. En relación a la gestión transparente, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana ¿de las siguientes acciones cuáles ya se vienen implementando o se tiene planificado implementar?		Realizada	Planificada para el 2008	No se ha contemplado
a.	Constitución del Comité de Ética			
b.	Implementar mecanismos de transparencia y vigilancia de la gestión educativa			
c.	Para fin de año 2008 se tienen previsto implementar mecanismos de rendición de cuentas.			
d.	Publicar en la página web de la municipalidad informes sobre las mejoras en la calidad educativa			
	Otras acciones:			

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 5

Defensoría del Pueblo

**PARTE 6: PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DEL PROCESOS
DE MUNICIPALIZACIÓN**

25. ¿Antes de la implementación del Plan Piloto de la Municipalización, su municipalidad realizó acciones para mejorar la calidad educativa?	Sí	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor señale ¿Cuáles?		
a.		
b.		
c.		
d.		

26. Si construyéramos una escala de ventajas del 1 al 5, en la que 1 es la mayor ventaja y 5 la menor. En su opinión ¿Cuáles son o serían las principales ventajas de la municipalización de la gestión educativa?	Ventajas				
	1	2	3	4	5
Mejorar la calidad de los servicios educativos					
Elevar los aprendizajes de las y los estudiantes en comunicación y en matemáticas					
Mejorar el desempeño docente					
Una mejor gestión de los recursos designados a la educación					
Incrementar el presupuesto para la gestión de la educación					
Mejorar la ejecución y planificación del presupuesto para la gestión educativa					
Propiciar que los servicios de salud y otros programas de superación de la pobreza se articulen con educación para generar mejores condiciones para las y los estudiantes					
Otras ventajas (especificar):					

Municipalización de la Gestión Educativa

27. En su opinión, ¿Qué acciones debería realizar la DRE y/o la UGEL para acompañar y asesorar a la municipalidad en la implementación del plan piloto de municipalización de la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	
d.	

28. El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa lleva un año de implementación. En su opinión ¿Cuáles son los efectos positivos y negativos que usted observa en las instituciones educativas?	
Positivos	
Negativos	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 6

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACION

ANEXO 6

FICHA DE SUPERVISIÓN 2008 REPRESENTANTE DEL CONSEJO EDUCATIVO MUNICIPAL - CEM

Nombre de la IE	
Código modular	
Distrito	
Provincia/Región	
Nombre del representante del CEM	
Cargo	
Tiempo en el cargo	
Comisionado/a responsable	

PARTE 1: CONSTITUCIÓN DEL CEM Y DINÁMICAS ORGANIZATIVAS

1. ¿Antes de implementarse el Plan Piloto, la municipalidad de su distrito apoyaba a su centro educativo?	Sí	No
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Qué tipo de acciones o apoyo recibía su centro educativo por parte de la municipalidad:		
a.		
b.		
c.		
d.		
2. ¿Cuándo se constituyó el Consejo Educativo Municipal - CEM?	Mes	Año
3. ¿Sabe usted cuántas IE conforman el CEM?		
4. ¿Desde que se conformó el CEM, cuántas veces han sesionado? (Poner el número de veces que ha sesionado aproximadamente)		

Defensoría del Pueblo

5. ¿Cuáles son los principales acuerdos que ha tomado el CEM y que la Secretaría Técnica ha puesto en marcha o está en proceso?		
Acuerdos	Puesto en marcha	En proceso
a.		
b.		
c.		
d.		

6. ¿En su opinión, por qué algunas IE se resisten a la municipalización de la gestión educativa	
a.	
b.	
c.	
d.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 1

PARTE 2: PERCEPCIONES SOBRE APOYO RECIBIDO PARA MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA

7. ¿La municipalidad está brindando algún tipo de apoyo a las IE para mejorar la calidad educativa?	Sí	No
	Si su respuesta es afirmativa, por favor marcar ¿Qué tipo de apoyo está brindando?	Marca con "x"
Asistencia técnica para la elaboración del proyecto educativo institucional		
Capacitación para implementar estrategias de innovación pedagógica		
Apoyo especializado para la planificación en aula		
Asistencia técnica para elaborar el plan curricular		
Asistencia técnica para elaborar el plan de trabajo anual de la IE		
Otras (especificar):		

Municipalización de la Gestión Educativa

8. ¿La UGEL está brindando a las IE algún tipo de apoyo para mejorar la calidad educativa?	Sí	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor marcar ¿Qué tipo de apoyo está brindando?	Marcar con "x"	
Asistencia técnica para la elaboración del proyecto educativo institucional		
Capacitación para implementar estrategias de innovación pedagógica		
Apoyo especializado para la planificación en aula		
Asistencia técnica para elaborar el plan curricular		
Asistencia técnica para elaborar el plan de trabajo anual de la IE		
Otras (detallar)		

9. ¿Se han realizado actividades de capacitación en el marco de un plan de capacitación a directores y docentes, conforme a los lineamientos del Plan Piloto?	Si	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor señalar ¿Qué temas se han desarrollado?		
a.		
b.		
c.		
d.		

10. Si construyéramos una escala de prioridad del 1 al 3, en la que 1 es la mayor prioridad y 3 la menor. En su opinión, ¿Cuáles de las siguientes acciones para mejorar la calidad educativa cuáles son prioritarias para que el CEM proponga y las implemente la Secretaría Técnica?	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3
a. Elaborar una línea base para conocer el estado de la educación			
b. Formular lineamientos de política educativa en el ámbito local como por ejemplo el Proyecto Educativo Local			

Defensoría del Pueblo

c.	Elaborar propuestas de mecanismos de evaluación y verificación de los indicadores educativos			
d.	Apoyar a las IE en la elaboración de sus Planes Anuales de Trabajo (PAT).			
e.	Apoyar a las IE en la elaboración de sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI).			
f.	Apoyar a las IE en la elaboración de sus Proyectos Curriculares Institucionales (PCI).			
g.	Otras acciones (especificar):			

11. ¿Conoce el Plan de Trabajo de la Secretaria Técnica?		Sí	No
Si su respuesta es afirmativa, por favor señalar: ¿Qué acciones ha emprendido la ST para la gestión pedagógica, institucional y administrativa de las IE comprendidas en el Plan Piloto?			
Gestión Pedagógica			
Gestión Institucional			
Gestión Administrativa			

12. ¿En su opinión, cuáles son los tres (3) principales problemas que afectan el trabajo de la Secretaria Técnica?	
a.	
b.	
c.	

Municipalización de la Gestión Educativa

13. ¿En su opinión, cuáles son los tres (3) principales problemas que afectan el trabajo del CEM?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 2

PARTE 3: GESTIÓN EDUCATIVA TRANSPARENTE

14. Si construyéramos una escala de prioridad del 1 al 3, en la que 1 es la mayor prioridad y 3 la menor. En su opinión, ¿De las siguientes acciones cuáles considera prioritarias para ser implementadas por la Secretaria Técnica del CEM?		Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3
a.	Constitución del Comité de Ética			
b.	Implementar mecanismos de transparencia y vigilancia de la gestión educativa			
c.	Implementar mecanismos de rendición de cuentas para fines del presente año 2008.			
d.	Otras acciones (especificar):			

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 3

PARTE 4: PERCEPCIONES SOBRE EL PPM

15. Si construyéramos una escala de ventajas del 1 al 5, en la que 1 es la mayor ventaja y 5 la menor. En su opinión, ¿Cuáles son o serían las principales ventajas de la municipalización de la gestión educativa?		Ventajas
a.	Mejorar la calidad de los servicios educativos	
b.	Elevar los aprendizajes de las y los estudiantes en comunicación y en matemáticas	
c.	Mejorar el desempeño docente	
d.	Una mejor gestión de los recursos designados a la educación	
e.	Incrementar el presupuesto para la gestión de la educación	
f.	Mejorar la ejecución y planificación del presupuesto	
g.	Propiciar que los servicios de salud y otros programas de superación de la pobreza se articulen con educación para generar mejores condiciones para las y los estudiantes	
h.	Hacer participar a la población en la gestión educativa	
i.	Otras ventajas (especificar):	

16. En su opinión, marca ¿Cuáles son las principales dificultades que afronta la municipalidad de su distrito para gestionar la educación?		Marcar con una "X"
a.	Falta de personal especializado en gestión educativa	
b.	Falta de infraestructura.	
c.	Falta de computadoras, material mobiliario, material de oficina, entre otros	
d.	La Municipalidad distrital está lejos de la mayoría de centros educativos lo que dificulta el monitoreo de las IE	
e.	Falta de apoyo de la DRE	
f.	Falta de apoyo de la UGEL	
g.	Otras dificultades	

Municipalización de la Gestión Educativa

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 4

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACION

ANEXO 7

FICHA DE SUPERVISIÓN 2008 REPRESENTANTE DE LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL - UGEL

Nombre de la UGEL	
Distrito	
Provincia / Región	
Nombre del Director/a	
Nombre del responsable del llenado de la ficha	
Cargo	
Tiempo en el cargo	
Teléfono	
Correo electrónico	
Comisionado/a responsable	

PARTE 1: PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN

1. En su opinión ¿Cuáles son o han sido las tres (3) principales dificultades en el proceso de conformación del CEM?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 1

PARTE 2: MONITOREO DEL PLAN PILOTO DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

2. Respecto las misiones de monitoreo a cargo de la UGEL, por favor contestar:			
¿Se han realizado misiones de monitoreo?	Si	No	Cuántas
Si su respuesta fue negativa, por favor señale las razones por las cuales no se han realizado:			
a.			
b.			
c.			
d.			

3. Respecto al objetivo de las misiones de monitoreo, por favor contestar:		
¿Cuenta con un plan de trabajo?	Si	No
¿Qué aspectos se monitorean?		
a.		
b.		
c.		
¿Qué instrumentos de monitoreo se emplean?		
a.		
b.		
c.		

4. En su opinión, ¿Cuáles son los tres (3) principales problemas que se presentan para el monitoreo?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 2

Municipalización de la Gestión Educativa

PARTE 3: PROCESO DE TRANSFERENCIA

5. ¿Qué acciones previas a la transferencia del acervo documentario, presupuesto y estados contables, activos, pasivos y patrimonio, viene realizando la UGEL, conforme a lo regulado en las Hojas de Ruta del Plan Piloto?	
a.	
b.	
c.	
d.	

6. Respecto a la conformación de las Comisiones de transferencia del acervo documentario, presupuesto y estados contables, activos, pasivos y patrimonio a las municipalidades, por favor contestar:			
¿El Gobierno Regional ha conformado las Comisiones de transferencia?	Si	No	Cuántas
Si su respuesta es afirmativa, por favor señalar ¿Cuáles?			

7. Respecto al funcionamiento de las Comisiones de transferencia del acervo documentario, presupuesto y estados contables, activos, pasivos y patrimonio a las municipalidades, por favor contestar:	Si	No
Las comisiones de transferencia sesionan periódicamente		
Las Comisiones de Transferencia están conformadas pero no sesionan porque falta preparar la documentación de la transferencia administrativa, contable y presupuestal.		
Uno, o más, funcionarios de la UGEL integran las comisiones de transferencia		
Toda la documentación para la transferencia administrativa, contable y presupuestal está saneada		
Aún falta preparar la documentación para la transferencia administrativa, contable y presupuestal.		

8. ¿Podría explicar los avances de las Comisiones de transferencia?	
a.	
b.	
c.	
d.	

Defensoría del Pueblo

9. ¿Podría explicar qué acciones tiene planificado realizar la UGEL en relación a la transferencia?	
a.	
b.	
c.	
d.	

10. ¿Cuáles son los tres (3) principales problemas que se han presentado para la transferencia?	
a.	
b.	
c.	

11. Si construyéramos una escala de calificación del 1 al 5, en la que 1 es la mayor calificación y 5 la menor. En su opinión, ¿Cómo calificaría el nivel de involucramiento alcanzado por las siguientes instancias?	Calificación: del 1 al 5
Gobierno Regionales	
Direcciones Regionales de Educación	
Unidades de Gestión Educativa Locales	
Municipalidades	
Instituciones Educativas	
Ministerio de Educación - Oficina de Coordinación y Supervisión Regional	
12. En relación al proceso de transferencia ¿cuáles cree usted que deben ser las tres (3) acciones prioritarias?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 3

Municipalización de la Gestión Educativa

PARTE 4: PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

13. Respecto a los talleres de capacitación realizado por la UGEL, en el marco del Plan Piloto, por favor contestar:	Si	No	N°
¿Se han realizado talleres dirigidos a Secretarios Técnicos?			
¿Se han realizado talleres dirigidos a integrantes del CEM?			
¿Se han realizado talleres dirigidos a docentes?			
¿Se han realizado talleres dirigidos a directores de IE?			

14. En su opinión, ¿Cuáles han sido los temas más difíciles de abordar en los talleres de capacitación?	
Alternativa	Temas difíciles de abordar
En los talleres a Secretarios Técnicos	
En los talleres a integrantes del CEM	
En los talleres a docentes	
En los talleres a directores de IE	

15. Además de los talleres realizados ¿La UGEL qué otras acciones viene desarrollando dentro del programa de capacitación y asistencia técnica?	Número de acciones realizadas
a.	
b.	
c.	
d.	
e.	

Defensoría del Pueblo

16. En relación al programa de capacitación y asistencia técnica ¿Cuáles cree usted que serían las tres (3) acciones prioritarias?	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 4

PARTE 5: PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS DE LA MUNICIPALIZACIÓN

17. Si construyéramos una escala de ventajas del 1 al 5, en la que 1 es la mayor ventaja y 5 la menor. En su opinión ¿Cuáles son o serían las principales ventajas de la municipalización de la gestión educativa?	Grado de ventaja				
	1	2	3	4	5
Mejorar la calidad de los servicios educativos					
Elevar los aprendizajes de las y los estudiantes en comunicación y en matemáticas					
Mejorar el desempeño docente					
Una mejor gestión de los recursos designados a la educación					
Incrementar el presupuesto para la gestión de la educación					
Mejorar la ejecución y planificación del presupuesto para la gestión educativa					
Propiciar que los servicios de salud y otros programas de superación de la pobreza se articulen con educación para generar mejores condiciones para las y los estudiantes					
Otras ventajas (especificar):					

Municipalización de la Gestión Educativa

18. En su opinión ¿Cuáles son las tres (3) principales fortalezas que tienen las municipalidades para asumir la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

19. En su opinión, ¿Cuáles son las tres (3) principales debilidades que tienen las municipalidades para asumir la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

20. En su opinión ¿Qué tipo de acciones emprendidas por las municipalidades abonan a la mejora de la calidad educativa?	
a.	
b.	
c.	

21. Respecto al Consejo de Participación Local de Educación (COPALE), por favor contestar:	Sí	No
El Consejo de Participación Local de Educación está conformado		
El Consejo de Participación Local de Educación está conformado pero no sesiona		
El Proyecto Educativo Local (PEL) está en proceso de elaboración		
El PEL está terminado pero no ha sido normado por la municipalidad		
El PEL se está implementando con el presupuesto participativo		
Si ninguna de las alternativas es positiva, por favor explicar por qué cree usted que no se ha conformado el COPALE.		

Defensoría del Pueblo

22. ¿En qué medida la UGEL ha desarrollado estrategias para que se conformen los COPALE e impulsar la formulación del PEL?	
Conformación de los COPALE	
Formulación del PEL	

23. En el marco de la implementación del plan piloto ¿cuáles son los aportes de la UGEL para su implementación y buena marcha? Por favor, listar y explicarlos.	
a.	
b.	
c.	

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A RESPECTO A LA PARTE 5

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACION

ANEXO 8

FICHA DE SUPERVISIÓN 2008 GOBIERNO REGIONAL (Gerencia General)

Departamento	
Nombre del Gerente General	
Tiempo en el cargo	
Nombre del responsable de brindar información	
Cargo	
Teléfono	
Correo electrónico	
Comisionado/a responsable	

PARTE 1: PROCESO DE TRANSFERENCIA

1. ¿Cómo se ha previsto realizar la transferencia del acervo documental, presupuesto, estados contables, activos, pasivos y patrimonio a las municipalidades del Plan Piloto de la municipalización?

2. ¿Cuáles son los planes de acción referidos al proceso de transferencia que el Gobierno Regional ha elaborado, conforme a los lineamientos del Plan Piloto?	
a.	
b.	
c.	
d.	

Defensoría del Pueblo

3. Respecto a la conformación de Comisiones para la transferencia del acervo documentario, presupuesto, estados contables, activos, pasivos y patrimonio a las municipalidades, por favor contestar:
¿Cuántas Comisiones se han conformado?
¿Cuáles?
¿Qué dificultades se han presentado para la conformación de las Comisiones?
¿Qué acciones se tienen planificadas realizar para este año?
4. Dado que se prevé transferir a las municipalidades los recursos de las escuelas comprendidas en el plan piloto. Por favor explicar en que estado se encuentran las siguientes acciones, de ser posible estime el porcentaje del avance:
Firma de convenios de gestión.
Inventario de activos y pasivos para la transferencia

Municipalización de la Gestión Educativa

5. Si construyéramos una escala de prioridad del 1 al 5, en la que 1 es la mayor prioridad y 5 la menor ¿Cómo priorizaría usted el nivel de involucramiento alcanzado en el proceso de transferencia de la gestión de los servicios educativos por parte de las siguientes instancias?	Priorización del 1 al 5
Ministerio de Educación	
Direcciones Regionales de Educación	
Unidades de Gestión Educativa Locales	
Municipalidades	
Instituciones Educativas	

6. Si construyéramos una escala de prioridad del 1 al 5, en la que 1 es la mayor prioridad y 5 la menor ¿Cuáles cree usted que deberían ser las acciones prioritarias respecto al proceso de transferencia?		Poner orden de prioridad del 1 al 5				
		1	2	3	4	5
a.	Capacitación al personal de la Secretaría Técnica de los municipios					
b.	Conformación de la Comisión de Transferencia del Gobierno Regional.					
c.	Certificación y Acreditación de las Municipalidades Distritales aptas.					
d.	Gestión del Decreto Supremo que autoriza la transferencia					
e.	Otras prioridades (especificar)					

7. ¿Cuáles son las tres (3) principales dificultades en el proceso de transferencia?	
a.	
b.	
c.	

Defensoría del Pueblo

8. Cuando la transferencia se haga efectiva ¿Cuál será la función de la DRE y la UGEL para brindarles apoyo técnico a las municipalidades en la gestión educativa?	
DRE	
UGEL	

9. ¿En su opinión, cuáles son los tres (3) principales problemas que se presentan para la municipalización de la gestión educativa?	
a.	
b.	
c.	

10. Si construyéramos una escala de ventajas del 1 al 5, en la que 1 es la mayor ventaja y 5 la menor ventaja. En su opinión, ¿cuáles son o serán las principales ventajas de la municipalización de la gestión educativa?	Grado de ventajas				
	1	2	3	4	5
Mejorar la calidad de los servicios educativos					
Elevar los aprendizajes de las y los estudiantes en comunicación y en matemáticas					
Mejorar el desempeño docente					
Una mejor gestión de los recursos designados a la educación					
Mejorar el presupuesto para la gestión de la educación					
Propiciar que los servicios de salud y otros programas de superación de la pobreza se articulen con educación para generar mejores condiciones para las y los estudiantes					
Hacer participar a la población en la gestión educativa					
Otras ventajas (especificar)					

Municipalización de la Gestión Educativa

11. Respecto a la elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER). Por favor, contestar las siguientes preguntas:	Sí	No	En proceso
¿Se ha elaborado?			
¿Esta aprobado por el gobierno regional?			
¿Cómo se ha previsto la articulación del PER con los PEL?			
¿Qué acciones tiene previstas el gobierno regional para articular el PEL con el PER?			

OBSERVACIONES DEL COMISIONADO/A

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACION

ANEXO 9

FICHA DE SUPERVISIÓN 2009 Seguimiento al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa

Municipalidad Distrital de :

Funcionario entrevistado :
(Nombre y cargo)

Tiempo en el cargo :

Comisionado responsable :

Fecha de la supervisión :

1. ¿Se encuentra en funcionamiento el Consejo Educativo Municipal-CEM?

- Sí ()
- No ()

Si la respuesta a la pregunta anterior es NO, responder:

- ¿Desde cuándo no funciona? _____

- ¿Por qué razones? _____

Si la respuesta a la pregunta anterior es SI, ¿cuáles son los últimos acuerdos adoptados por el CEM?

Defensoría del Pueblo

2. ¿Se encuentra en funcionamiento la Secretaría Técnica?

- Sí ()
- No ()

Si la respuesta a la pregunta anterior es NO, responder:

- ¿Desde cuándo no funciona? _____

- ¿Por qué razones? _____

Si su respuesta a la pregunta anterior es SI, responder:

- ¿Cuánto personal integra la Secretaría Técnica? _____

- ¿Cuántos especialistas en educación? _____

- ¿Cuántas personas realizan labores administrativas? _____

3. ¿La Municipalidad ha reestructurado su organización interna (modificación del ROF) con la finalidad de incorporar el CEM y la Secretaría Técnica en su estructura orgánica?

- Sí () ¿Cuál es la Ordenanza? _____
(solicitar copia de la ordenanza)
- No ()

4. ¿Se han instalado en la municipalidad los sistemas informáticos SIRA, NEXUS y SUP?

- SIRA Sí () No ()
- NEXUS Sí () No ()
- SUP Sí () No ()

Municipalización de la Gestión Educativa

Si su respuesta a la pregunta anterior es SI, responder:

- Se vienen utilizando Sí () No ()
- Han tenido algún inconveniente con su uso: Sí () No () ¿Cuál/es?

5. ¿Ha concluido la transferencia del acervo documentario y la transferencia contable?

- Acervo documentario Sí () No ()
- Transferencia contable Sí () No ()

Si su respuesta es NO, responder ¿en que estado se encuentran dichas transferencias?

6. ¿Se ha firmado algún convenio con el gobierno regional?

- Sí ()
- No ()

Si la respuesta a la pregunta anterior es SI, responder ¿cuál es el objetivo principal de estos convenios? (solicitar copia)

Algún comentario adicional del entrevistado/a: _____

Observación del comisionado/a: _____

Firma del entrevistado/a

Firma del comisionado/a

Impreso en los talleres de

WR IMPRESORES

Jr. José Gálvez N° 1670

Lima 14 - Tel.: 265-3576

wr.peru@gmail.com