

# LA EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS

Política educativa en  
Lima metropolitana

MANUEL IGUIÑIZ / ARTURO MIRANDA





# **LA EDUCACIÓN DE LOS CIUDADANOS**

**Política educativa en  
Lima Metropolitana**

**Manuel IGUIÑIZ / Arturo MIRANDA**

Con el auspicio de:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Este libro forma parte de los materiales del proyecto “Fortalecimiento de capacidades de gestión de la comunidad educativa en tres distritos de Lima”, ejecutado por TAREA Asociación de Publicaciones Educativas, gracias a una subvención de la Junta de Andalucía, mediante la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, a InteRed.

Autores: Manuel Iguiñiz Echeverría y Arturo Miranda Blanco.

Corrección de textos: José Luis Carrillo Mendoza.

Diagramación de interiores: Lluly Palomino Vergara.

Diseño de carátula: Natalia Iguiñiz Boggio.

Primera edición: 1000 ejemplares.

Lima, febrero del 2011.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-01692.

I.S.B.N. 978-9972-235-31-3.

De esta edición:

- © Tarea Asociación de Publicaciones Educativas  
Parque Osores 161, Pueblo Libre. Lima 21, Perú  
Teléfono (51 1) 424 0997 — Fax (51 1) 332 7404  
Dirección electrónica: [postmast@tarea.org.pe](mailto:postmast@tarea.org.pe)  
Página web: [www.tarea.org.pe](http://www.tarea.org.pe)

Se permite la copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin requerir permiso previo; basta con citar la fuente.

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad del autor y no comprometen ni reflejan necesariamente la posición institucional de las fundaciones auspiciadoras.



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**



## Tabla de contenido

<b>Relación de cuadros</b>	9
<b>Relación de gráficos</b>	11
<b>Prólogo</b>	15
<b>Introducción</b>	19
<b>Capítulo I</b>	
<b>La educación, convergencia de la sociedad y el Estado</b>	25
1. Descentralización educativa, autonomía e intergubernamentalidad	25
2. La escuela pública y el sistema educativo descentralizado	28
3. La sociedad educadora	29
4. Uniformismo y duplicidad en las funciones sectoriales	30
5. Lima es clave para la continuidad de la descentralización	31
<b>Capítulo II</b>	
<b>Gran ciudad, gobierno metropolitano débil</b>	35
1. La ciudad fracturada	36
a. De Conos a Áreas	36
b. Lo público no es de nadie	37
2. Lima Metropolitana: Régimen especial y dos niveles de gobierno	38
a. Ley de Bases de la Descentralización	39
b. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	40
c. Ley Orgánica de Municipalidades	41
d. Ventajas normativas pero gobierno débil	41

3. La Municipalidad Metropolitana de Lima en la descentralización regional	42
a. Los Gobiernos Regionales de Lima Provincias y Callao asumieron sus funciones	42
b. Los Proyectos Educativos Regionales sin sustento presupuestal	44
c. Transferencia de funciones “regionales” a la Municipalidad Metropolitana de Lima	44
d. La MML con una ruta diferente	46
4. El Plan Piloto de Municipalización de la Educación (PPM)	48
a. Diseño del PPM: ¿Todo el poder al distrito?	49
b. Fracturas en la gobernabilidad democrática	51
c. Errado tratamiento de Lima Metropolitana	58
d. El inicio: Transferencia del gasto corriente	58
e. Desconcentración y debilitamiento de los Gobiernos Regionales	59
f. Crítica a la expansión de la municipalización	63
5. Conclusiones: Centralismo y resegmentación	63
a. Centralismo y confusión de normas	63
b. Ministerio sin escuelas, pero con poder creciente	64
c. Crítica a un modelo de segmentación educativa	66

### **Capítulo III Realidad educativa de Lima Metropolitana**

1. Características demográficas de Lima Metropolitana	69
2. Diagnóstico educacional de Lima Metropolitana: Cantidad sin calidad ni equidad	72
a. La expansión de la educación básica, hecho histórico, se detiene	73
b. Se reduce la educación pública y se expande la educación privada	74
c. Evolución de la cobertura	78
d. Conclusión en la primaria y secundaria	80
e. Mediciones de aprendizaje	81
f. Lima Metropolitana: Población por distritos	86

3. Desigualdades: Los indicadores educacionales en los distritos de Lima Metropolitana	93
4. Evolución del sistema educativo en los distritos de Lima Metropolitana	99
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Magnitud de la inversión pública en Educación</b>	109
1. Conceptos de economía en la gestión pública	109
a. Instrumentos para la inversión en educación	109
b. La clasificación funcional programática e institucional	109
2. El gasto en educación	115
a. Gasto de la sociedad en educación: Familias y Estado	115
b. Gasto de las familias por alumno en Lima Metropolitana	118
c. Antecedentes de la descentralización fiscal en educación	120
d. Situación actual de la estructura presupuestal y educacional	122
e. Dos lecturas del gasto público en educación	124
f. Evolución histórica de la inversión educativa en relación con las variables macroeconómicas	126
g. Inversión pública anual por estudiante matriculado	127
h. Objeto del gasto: Solo pago de planillas	130
i. Gasto por programas educativos	131
3. Distribución de la inversión en Educación en Lima Metropolitana	135
a. Avance del sector privado	135
b. Retroceso del sector público	137
c. Gasto del Ministerio de Educación a través de las Unidades de Gestión Educativa Local	140
d. ¿Cuánto invierten en educación los Gobiernos Locales?	148
e. Municipalización desde la perspectiva del gasto y el financiamiento	154
<b>Capítulo V</b>	
<b>La ciudad educadora</b>	159
1. Ciudad, ciudadanía y gobierno metropolitano	159
Ciudad y ciudadanía	160
2. Centralismo y duplicidad de funciones	162

Funciones y obligaciones: Claridad en los polos y confusión en el medio	163
3. Lima Metropolitana como un solo nivel subnacional de gobierno	165
4. La ciudad de Lima: En el Perú y con la Gran Región Metropolitana	165
a. La Gran Región Metropolitana	166
b. Relación política intergubernamental	166
c. Actualizar el Plan de Desarrollo Concertado de la Ciudad	168
d. Enfrentar las causas del fracaso escolar: La intersectorialidad	168
e. La reactivación de la sociedad civil	169
f. Elementos para una tipología de las municipalidades	171
5. La ciudad educadora	173
a. Trabas a los vínculos sociales y la educación	175
b. El gobierno y la organización democrática son formativos	175
6. Proyecto Educativo de la Ciudad al 2021	176
a. Partir de la política educativa democrática	176
b. Conocimiento para la implementación de los proyectos educativos	177
c. Pensar con las regiones, no por las regiones	178
d. El Proyecto Educativo es de todos	178
e. La reforma del MINEDU	180
f. Normatividad específica para la ciudad de Lima	182
g. Transferencia de funciones y reestructuración	182
h. Reestructuración de la Dirección Regional y las UGEL	183
i. Construir la relación de la MML con sus distritos	184
7. Proceso del Proyecto Educativo de la Ciudad de Lima al 2021	185
a. Convocatoria a la participación	185
b. El diagnóstico de la educación	186
c. Proyecto educativo siguiendo el PEN	187
d. Plan de Mediano Plazo de la Ciudad de Lima 2011-2015	189

## Relación de cuadros

Cuadro 1.	Transferencia de partidas a las municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Abril-diciembre 2009 (en nuevos soles). Fuente de financiamiento: Recursos ordinarios	61
Cuadro 2.	Lima Metropolitana: Proporción de la población respecto de la población total del país	70
Cuadro 3.	Lima Metropolitana: Población total y tasa de crecimiento intercensal	70
Cuadro 4.	Lima Metropolitana: Población total y por grupo de edad	72
Cuadro 5.	Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones educativas, 2005-2009	74
Cuadro 6.	Tasa de cobertura total por grupo de edad	79
Cuadro 7.	Cobertura neta por nivel educativo	79
Cuadro 8.	Tasa de conclusión de primaria	80
Cuadro 9.	Tasa de conclusión de secundaria	80
Cuadro 10.	Diferencia de resultados ECE 2009-ECE 2007: Comprensión de textos escritos y operaciones matemáticas	82
Cuadro 11.	Comparación de resultados por región: Comprensión de textos escritos	83
Cuadro 12.	Comparación de resultados por región: Matemática	84
Cuadro 13.	Rendimiento de los estudiantes de sexto grado de primaria en cada nivel de desempeño, 2004	85
Cuadro 14.	Rendimiento de los estudiantes de tercer año de secundaria en cada nivel de desempeño, 2004	85
Cuadro 15.	Rendimiento de los estudiantes de quinto año de secundaria en cada nivel de desempeño, 2004	86

Cuadro 16.	Lima Metropolitana: Distribución de la población total según distritos, 1972, 1981, 1993 y 2007	90
Cuadro 17.	Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la población total según distritos, 1972-1981, 1981-1993 y 1993-2007	92
Cuadro 18.	Lima Metropolitana: Indicadores de cobertura, culminación de la educación básica y analfabetismo según distrito, 2005	96
Cuadro 19.	Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones educativas por distritos, 1998 y 2008	107
Cuadro 20.	Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones por etapas y niveles educativos, 1998 y 2008	108
Cuadro 21.	Perú: Gasto de la sociedad en Educación, 1994, 1997 y 2000 (En % del PBI)	116
Cuadro 22.	Perú: Gasto por alumno de las familias y el Estado, 1994, 1997 y 2000 (US\$)	117
Cuadro 23.	Gasto anual per cápita de las familias en educación pública primaria y secundaria en el 2006 según principales características del alumno (nuevos soles)	119
Cuadro 24.	Gasto anual per cápita de las familias en Educación pública primaria en el 2006, por rubros (nuevos soles)	119
Cuadro 25.	Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de las Municipalidades Distritales, 2009 (Valores a precios corrientes, en nuevos soles)	152
Cuadro 26.	Lima Metropolitana: Presupuesto en educación de las UGEL y Municipalidades Distritales, 2009 (Valores a precios corrientes, en nuevos soles)	153
Cuadro 27.	Lima Metropolitana: Evolución del presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM, 2007-2010 (En nuevos soles)	155
Cuadro 28.	Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM según genérica de gasto y gasto por estudiantes, 2010 (En nuevos soles)	156
Cuadro 29.	Presupuesto público del MINEDU para Lima Metropolitana 2006-2009 (Variaciones absolutas y porcentuales)	156
Cuadro 30.	Presupuesto público en Educación de los Gobiernos Regionales (Variaciones absolutas y porcentuales)	156
Cuadro 31.	Presupuesto público en Educación, 2006-2008 (Cifras porcentuales)	157

## Relación de gráficos

Gráfico 1.	Lima Metropolitana: Evolución de la población y tasa de crecimiento entre los censos	71
Gráfico 2.	Lima Metropolitana: Participación de los grupos de edad normativa en la estructura demográfica, 1993 y 2007	73
Gráfico 3.	Provincia de Lima: Evolución de la matrícula, 1998-2009	75
Gráfico 4.	Provincia de Lima: Evolución de la matrícula en educación básica, 1998-2009	76
Gráfico 5.	Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la matrícula por niveles educativos	77
Gráfico 6.	Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la matrícula en educación superior	77
Gráfico 7.	Lima Metropolitana: Porcentaje de población de los 8 distritos más poblados, 2007	87
Gráfico 8.	Lima Metropolitana: Porcentaje de población de los 4 distritos menos poblados, 2007	88
Gráfico 9.	UGEL 01: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	99
Gráfico 10.	UGEL 02: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	101
Gráfico 11.	UGEL 03: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	102
Gráfico 12.	UGEL 04: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	103
Gráfico 13.	UGEL 05: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	104
Gráfico 14.	UGEL 06: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	105
Gráfico 15.	UGEL 07: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)	106
Gráfico 16.	Perú: Gasto público en Educación según sectores presupuestales, 2009	122
Gráfico 17.	Perú: Gasto del sector Educación según pliegos presupuestales, 2009	123

Gráfico 18.	Perú: Gasto del Pliego Ministerio de Educación según Unidades Ejecutoras, 1999-2009	124
Gráfico 19.	Perú: Gasto en Educación de la función del Pliego, 1999-2009 (porcentajes del gasto público)	125
Gráfico 20.	Perú: Relaciones entre el PBI, el gasto del Gobierno Central y el gasto público en Educación, 1999-2009	126
Gráfico 21.	Perú: Inversión pública anual en Educación por estudiante, 1950-2009	128
Gráfico 22.	Perú: Gasto público en Educación real y potencial, 1966-2009	129
Gráfico 23.	Perú: Gasto público en Educación por grupo genérico, 2009	131
Gráfico 24.	Perú: Gasto público en Educación por programas presupuestales, 2009	132
Gráfico 25.	Perú: Producto bruto interno, gasto del Gobierno y gasto público en Educación por regiones: Relaciones básicas, 2007	133
Gráfico 26.	Perú: Producto bruto interno per cápita y gasto público en Educación por estudiante según regiones, 2007	134
Gráfico 27.	Lima Metropolitana: Matrícula en educación privada por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008	135
Gráfico 28.	Lima Metropolitana: Docentes del sector privado por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008	136
Gráfico 29.	Lima Metropolitana: Instituciones educativas privadas por UGEL, tasa de crecimiento absoluto 1998-2008	137
Gráfico 30.	Lima Metropolitana: Matrícula en educación pública por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008	138
Gráfico 31.	Lima Metropolitana: Docentes del sector público por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008	139
Gráfico 32.	Lima Metropolitana: Instituciones educativas públicas por UGEL, tasa de crecimiento absoluto 1998-2008	139
Gráfico 33.	Lima Metropolitana: Gasto público por UGEL, 2009	140
Gráfico 34.	Lima Metropolitana: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	141
Gráfico 35.	UGEL 01: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	142
Gráfico 36.	UGEL 02: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	143
Gráfico 37.	UGEL 03: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	144
Gráfico 38.	UGEL 04: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	145

Gráfico 39.	UGEL 05: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	145
Gráfico 40.	UGEL 06: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	147
Gráfico 41.	UGEL 07: Inversión pública por estudiante, 1999-2009	147
Gráfico 42.	Presupuesto en Educación, Cultura y Deporte de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana (valores a precios corrientes, en nuevos soles)	149
Gráfico 43.	Presupuesto en Educación, Cultura y Deporte de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana, 2009	149
Gráfico 44.	Presupuesto en educación básica de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana (valores a precios corrientes en nuevos soles)	150
Gráfico 45.	Presupuesto en educación básica de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana, 2009	150
Gráfico 46.	Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM según genérica de gasto, 2010	155



# Prólogo

El esfuerzo descentralizador en el Perú parece haberse consolidado como realidad irreversible aunque distante de las originales apuestas descentralistas de inicios del siglo XX. Se pensaba entonces la conformación de regiones transversales y constituidas sobre bases más bien sociales y corporativas y menos por una representación política que es abstracción de los grupos sociales. Hoy tenemos gobiernos regionales por cada departamento, y todavía es un reto la integración en macrorregiones de carácter transversal. En este marco, la mayoría de gobiernos regionales han obtenido la transferencia de funciones sectoriales y, particularmente en Educación, han construido, mediante modos democráticos, sendos proyectos educativos regionales (PER). La mayoría de éstos, en procesos paralelos a la elaboración del Proyecto Educativo Nacional, lo que da cuenta de cierta vitalidad de las sociedades regionales para proponer visiones y planteamientos de gestión y, sobre todo, de consensuar entre la diversidad de grupos representados en estos procesos un proyecto común en materia educativa.

En este contexto de avance descentralista, nos advierten los autores, Lima es la región con mayor atraso. La legislación descentralista otorgó a la Municipalidad Provincial de Lima facultades de gobierno regional, lo que significaba un mandato específico para gobernar, entre otros, el sector Educación. Sin embargo, una falta de vocación estadista en la autoridad municipal y las propias resistencias del centralismo del gobierno nacional han concurrido a que esta responsabilidad no se asuma y a producir la ausencia de política educativa metropolitana que padecemos.

La publicación de este libro se da en una circunstancia especial: un contexto de cambio en la relación entre educación, ciudad y gobierno metropolitano. La nueva gestión anuncia una vocación distinta afirmando el compromiso de construir democráticamente un proyecto educativo de ciudad y de asumir el gobierno de la educación en Lima.

Se propone con ello un concepto novedoso: el desarrollo se da y se ve en las personas. Tal concepto es una ruptura con la lógica “obrista” que tradicionalmente habita la mentalidad de autoridades ediles y población. Y que toma distancia de la creencia de que gobernar consiste en hacer realidad el sueño de las inauguraciones “propias” y que éstas son una dádiva que da la autoridad a la ciudadanía. Por el contrario, hacer obras, en tanto sean necesarias y estén articuladas a un proyecto de desarrollo concertado, es una obligación que forma parte del mandato para el cual se ha sido elegido, y es el resultado esperado del trabajo por el que la autoridad es rentada por los ciudadanos y ciudadanas.

De acuerdo con este nuevo concepto, la ciudad no es un conjunto de personas yuxtapuestas en un mismo espacio geográfico, ausentes de la vida en común y extrañas a una conciencia ciudadana. La ciudad es una comunidad, no solo un territorio intervenido para dotar de servicios a sus habitantes. Los problemas de la ciudad tienen que ver con cuánto tomamos en cuenta que no solo nos cruzamos unos con otros por las mismas calles sino que compartimos nuestras vidas en este espacio. Los otros, con sus derechos y obligaciones, son parte de la vida de cada uno. Los problemas de la inequidad y la exclusión social los vivimos en el transporte, en el uso del espacio público, en la inseguridad y, por supuesto, también en la educación y la salud. Todo tiene que ver con que no se gobierna con un concepto de ciudad democrática. Veremos el desarrollo de la ciudad y la eficacia de su gobierno en una ciudadanía saludable, educada e interesada en la vida pública y el bien común.

Sobre el terreno de los valores de la ciudad, la educación echa raíces y crece. De este modo, las instituciones de la educación darán frutos según la tierra que les dé sustento. No podremos pedirle a la escuela logros más allá de los condicionamientos y las potencialidades que la propia ciudad le da como insumos. La institución escolar no es ajena a los valores predominantes de la sociedad, ni a la existencia de reservas éticas y capital cultural presentes en ciudadanos y ciudadanas que movilizan sus fuerzas para el desarrollo de sus comunidades.

Corresponde al gobierno de la ciudad tomar partido por estas reservas de ética social y favorecer el encuentro de la institución escolar con aquéllas, de modo que las escuelas sean de democracia, de relación crítica y creativa con la cultura y el conocimiento, y de libertad y responsabilidad ciudadanas.

En este sentido, el texto que Manuel Iguiñiz y Arturo Miranda nos entregan es de evaluación y de propuesta. Se examina aquí, desde una perspectiva política

definida, la realidad educativa considerando su base financiera, política y cultural. En ese marco, el papel del gobierno metropolitano. Una de las principales consecuencias de la lectura de este texto es el urgente llamado para el fortalecimiento de la escuela pública, que no es sino la convocatoria a la ciudadanía a resguardar el instrumento principal del derecho a la educación. La evidencia da cuenta de que, entregada a las fuerzas del mercado, que es además precario y de cuestionable calidad, la población retrocede en su acceso equitativo a una educación pertinente y concurrente al desarrollo de la ciudad en tanto comunidad, *polis*.

Una segunda consecuencia es la necesidad de un proyecto educativo de ciudad que ordene las prioridades, que dirija la inversión y la distribuya con equidad en el espacio de la ciudad. El texto quiere poner de pie lo que ha venido estando de cabeza. La evidencia es que se ha estado gastando sin planificar, en el ejercicio de un pragmatismo cegado por la necesidad de ganar legitimidad política y de una inercia burocrática. Ante la evidencia, se propone poner los caballos delante de la carreta, esto es, realizar un primer acto de educación ciudadana que consiste en convocar la acción de la comunidad para establecer las prioridades en materia educativa para Lima.

Lima es fruto del centralismo. Su población creciente ha dado forma a una ciudad en los límites que grandes fuerzas económicas, parte de un modelo excluyente, han trazado. Por ello el desorden y la desigualdad. No han concurrido ciudadanos iguales a su configuración, sino excluidos exigiendo salir de la pobreza del campo y de las precariedades de las ciudades del interior del país. Lima tiene que cambiar su rol en el desarrollo descentralizado nacional, y plantearse un modelo democratizador de su propia configuración. Esto requiere una cultura ciudadana democrática, que rompa la tradición de una politización y un poder que se reproducen por mecanismos de corrupción y clientelismo. ¿Cómo pedirle a la educación, a la escuela pública, ocupar su lugar en estas tareas, si no somos capaces de darle, a partir de nuestras mejores canteras, la posibilidad de una ética, un pensamiento creativo, un espíritu crítico y emprendedor? ¿Y cuál ha de ser la base material y organizacional que posibilite esta entrega?

En este tiempo de nuevas responsabilidades en el gobierno de la ciudad, este texto constituye una herramienta y un llamado a la acción. Cabe a todos y todas, como ante los dilemas de la vida, tomar los aportes de este libro y asumir las consecuencias de la reflexión aquí presente.

SEVERO CUBA MARMANILLO



# Introducción

En este estudio reflexionamos sobre la educación en la ciudad desde la perspectiva del derecho ciudadano a una educación de calidad. Es nuestro propósito hacer de Lima una ciudad educadora, como propone la Ley General de Educación.

A pesar de su enorme importancia social, política, económica y cultural, Lima es una ciudad con un gobierno débil, porque no estimula la iniciativa y la participación ciudadanas. La ubicación de la provincia de Lima —ciudad capital— en el Estado y la sociedad es clave para entender el carácter centralista de aquél. Por eso tratamos de situar la descentralización educativa y el presupuesto de educación de la ciudad tomando en cuenta el conjunto del país.

La permanencia de los sectores Educación, Salud, Vivienda y otros bajo responsabilidad del Gobierno Nacional es una de las expresiones de la contención del proceso de descentralización.

Por esa importancia nacional y por la inherente complejidad de todo proceso de democratización del poder y de la educación, es necesario incorporar elementos conceptuales y políticos de la descentralización, lo que exige actualizar asuntos importantes concernientes a la relación entre Estado y sociedad.

Como es propio de un proceso de descentralización aún débil, se encuentran también en el escenario múltiples iniciativas de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales que, sin embargo, no dan lugar a su autonomía consistente.

Ello se expresa institucionalmente en que la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) sigue a cargo del Ministerio de Educación (MINEDU), lo que se conjuga, además, con los programas y proyectos estratégicos que el MINEDU realiza en Lima Metropolitana.

La transferencia de las siete Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y la DRELM a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), con sus siete años de atraso, se adornó con una nueva ruta, diferente de la transferencia simplificada que se está ejecutando desde el arribo del Gobierno del presidente García. La ruta y el plan de acción resultaron en la simple mantención de la gestión educativa de la ciudad a cargo del MINEDU.

El inicio del Plan Piloto de Municipalización (PPM) en cinco de los distritos de la ciudad con la transferencia del gasto corriente, principalmente planillas de activos y cesantes, personal activo docente y administrativo, así como de algunas actividades administrativas, ocurrió sin que la MML asumiera las funciones asignadas a los Gobiernos Regionales. He ahí una de las fracturas en el sistema educativo descentralizado. Y si se sigue implementando como hasta ahora en los distritos rurales más pobres del país, estaríamos ante la mayor fractura del sistema educativo en muchas décadas y frente a un factor de aumento de las desigualdades. La modernización comercial y vial de la ciudad se desconecta de la lucha contra la segregación en el campo del conocimiento y la cultura de la ciudadanía. Según el actual modelo, nuestra descentralización abre espacio al Gobierno Regional y al Gobierno Local. No se puede desconocer la faceta de regionalización y desaparecerla con el modelo de municipalización. La iniciativa de los municipios respecto de la educación es bienvenida y tiene que organizarse distribuyendo funciones específicas según una tipología de municipios.

Analizamos en este libro la situación de la educación de la ciudad en materia de cobertura, aprendizajes y financiamiento; no solo la referida a la DRELM, sino también, y en particular, la de las UGEL, pues ellas conforman instituciones de nivel meso que no podemos desaparecer sin un análisis y una discusión profundos.

Un aspecto que resaltamos es la expansión de la educación particular y la reducción de la matrícula en el sector público como expresión de la crisis estructural de este último. En esa línea, ofrecemos una aproximación preliminar a la cuestión de la resegmentación educativa, que se vincula con el tipo de intervención del MINEDU y mantiene y refuerza la relación directa del Ente Rector con las escuelas (véase el capítulo V).

Se trata de cuestiones que este estudio reconoce como trasfondo social fundamental; por ejemplo, la débil demanda social de una educación de calidad aun en la ciudad de Lima, y, consecuentemente, la débil defensa por la población de

una escuela pública de calidad. Tampoco la sociedad civil demanda autonomía y decisión de los niveles subnacionales de gobierno. Esa autonomía y esa decisión, como indica Planas (s.f.), son “elementos vertebrales de una estructura efectivamente descentralista”. No es el monto de la inversión del Gobierno Central la clave, sino que “esa inversión en materia de educación, salud y obra pública, así como en la promoción de economías regionales, pueda ser decidida en la propia región o provincia beneficiada”.

Un tema importante relacionado con la gobernabilidad de la educación de la ciudad es el relativo a la inversión en Educación —en su acepción más amplia, corriente y de capital— de las Municipalidades Distritales, la Municipalidad Provincial y el Ministerio de Educación. En la etapa reciente de expansión económica y del gasto público, la inversión en Educación se ha destinado sobre todo a los programas nacionales: las cifras del presupuesto en Educación revelan el centralismo. Diferenciando el gasto en Lima Metropolitana, se muestra el incremento de los recursos en los programas de las unidades ejecutoras bajo la responsabilidad de la Sede Central del MINEDU.

Además, si se considera el pago de personal, la mayor parte de la inversión por distrito corre por cuenta del MINEDU. El presupuesto que se ejecuta en Lima Metropolitana es básicamente el del MINEDU-DRELM, a través de las UGEL. Las iniciativas de programas municipales y sus presupuestos merecen el interés de este estudio.

Queremos, con este trabajo, aportar a la gobernabilidad democrática de la educación de la ciudad capital y del país con municipios más fuertes y un más asertivo gobierno de la educación.

Estamos convencidos de que la descentralización del país no prosperará suficientemente sin la incorporación de la provincia de Lima en el incipiente y dubitativo proceso de descentralización. Proceso que hasta ahora ha desarrollado muy poca autonomía regional y local, y una nula reforma del Poder Ejecutivo.

La incorporación de la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales de la ciudad tiene que realizarse considerando su especificidad, su régimen especial y su realidad sui generis como ciudad capital, que requiere un tratamiento diferenciado en la legislación, como indican la Constitución y las principales normas de la organización y funciones del Estado.

El Municipio Provincial tiene que recoger los aportes de los Municipios Distritales comprometidos en el PPM. Es probable que desarrollen programas específicos más que un proyecto integral, para superar las brechas entre la educación pública y la privada que marcan la educación en la ciudad.

En este estudio también resaltamos que la educación de la ciudad y la de los distritos es realizada por muchos actores. Hace ya mucho tiempo que las municipalidades de Lima Metropolitana —las distritales y la provincial— realizan actividades en beneficio de la educación. Entre ellas, el mantenimiento de bibliotecas municipales y de salas de computación, programas de alfabetización, contribución en infraestructura, sostenimiento de escuelas municipales, apoyo a acciones de capacitación docente y a redes de escuelas, rescate de la cultura local, campañas de lectura y otras.

La autoridad recién elegida tiene una función para el conjunto de las entidades de la educación, aunque de manera diferente si se trata de la privada o la pública. Ello exige un Proyecto Educativo de Lima Metropolitana común, que sirva de orientación al conjunto de las acciones y la articulación de los esfuerzos privados y públicos, afirmando a la vez la diversidad. Los planes educativos —el metropolitano y los distritales— son más amplios que los que ejecuta directamente el Municipio. El proyecto educativo de la ciudad es una concreción del Proyecto Educativo Nacional. La tarea del periodo es su realización, así como de otros acuerdos y normas.

El proyecto educativo de la ciudad tiene que tamizar, orientar, vertebrar muchas acciones, respetando la autonomía de la sociedad civil. La formulación del proyecto educativo de la ciudad nos remite a los procesos políticos y culturales, y también a los estilos de vida, elementos que en este estudio no podemos abordar por completo. Esperamos, sobre todo, facilitar la reflexión y el debate.

Este estudio se propone estimular la discusión sobre la distribución de funciones entre la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales.

El estudio se publica cuando asume el gobierno de la ciudad una nueva propuesta política, la de Fuerza Social y una confluencia de grupos, que quiere gobernar la capital convocando a otras fuerzas políticas. Se propone un cambio sustancial en la manera de gobernar la ciudad, que incluye asumir las funciones asignadas a los Gobiernos Regionales.

Se trata de que los niveles de gobierno armonicen sus políticas y los niveles subnacionales participen institucionalmente en la formulación de las políticas nacionales, comprometiéndose con su realización en sus respectivas jurisdicciones.

Diciembre de 2010.



# CAPÍTULO I

## La educación, convergencia de la sociedad y el Estado

Desde nuestra mirada, sin pretender originalidad alguna, la descentralización se entiende como un proceso político de democratización del Estado y de cambio en sus relaciones con la sociedad. Para la sociedad, a su vez, supone una ampliación del ámbito del ejercicio de derechos (Cáceres, 2005; Iguiñiz, 2006), particularmente el derecho a la participación en las decisiones, al acceso a la calidad de vida y a la pluralidad cultural. Ejercemos esos derechos como ciudadanos tanto desde las organizaciones sociales autónomas y las organizaciones políticas como en las instancias de concertación entre Estado y sociedad. En ese ejercicio de derechos y de desarrollo humano, la educación de calidad es central.

### 1. Descentralización educativa, autonomía e intergubernamentalidad

La descentralización ha generado siempre la expectativa por transformaciones sociales democráticas y ha tenido varios argumentos a favor que Malpica (1994: 7) clasifica en cinco categorías: ideológicos, políticos, económicos, administrativos, y pedagógicos y culturales. Complementariamente, Cuenca (2005: 2) afirma que las razones favorables tienen que ser recogidas y discutidas, pero evitando su mitificación. Para este último autor, son cinco las razones en que se suele sustentar la validez de la descentralización: es sinónimo de desarrollo, calidad y equidad; permite conocer mejor los problemas; redistribuye poder; favorece la identidad regional y local, y optimiza los recursos económicos.

Tales argumentos se relacionan con la ambigüedad de la descentralización acertadamente planteada por Weiler (1996: 224), para quien:

La descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad. El Estado moderno tiene como gran desafío la conciliación de dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos

comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia.

La autonomía de los niveles de gobierno implica que las relaciones entre ellos son de carácter político. Las políticas públicas tienen fundamentos ideológicos, teóricos y de valor diversos; no se fundan solo en criterios estratégicos y técnicos. Por ello, a la vez que afirma esa autonomía, la Constitución indica que los niveles de gobierno armonizan sus políticas. La intergubernamentalidad es pues un requisito para el logro de las transformaciones de la educación.

Una actuación autárquica de cada nivel de gobierno está entre las causas de los pocos logros en materia de una educación que acorte las desigualdades, como postula el Proyecto Educativo Nacional (PEN). Pero también el centralismo, que pretende impulsar acciones paralelas invadiendo el territorio de los otros niveles de gobierno, debilita la lucha contra las brechas de calidad.

Es necesario recordar que, aun cuando parezca paradójico, la descentralización busca el desarrollo local y regional y la autonomía, así como hacer viable la acción colectiva nacional pero democráticamente decidida y con consideración de la diversidad. Se trata de evitar la fragmentación de esfuerzos y de buscar, concertadamente, la acción de todos los niveles de gobierno para extender la calidad educativa. Ya para Mariátegui (1981: 207), éste era un argumento y un enfoque destacados: "El fin histórico de una descentralización no es el secesionismo sino, por el contrario, el unionismo. Se descentraliza no para separar y dividir a las regiones sino para asegurar y perfeccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva. Regionalismo no quiere decir separatismo".

La coordinación y concurrencia entre las instituciones se basa en que las desigualdades se reproducen o se amortiguan por la intervención de múltiples factores. La Ley General de Educación (LGE) señala que esos factores de la calidad y equidad en educación no son controlables por ningún nivel de gobierno y gestión de modo exclusivo, sino que están distribuidos. Pensamos que el Gobierno Nacional y la escuela son los niveles de gobierno y gestión que disponen de los principales recursos que influyen en esos factores de calidad.

Con la descentralización, el campo de la educación se ha ampliado y enriquecido gracias al ingreso en él de diversos actores sociales e instituciones. Pero también se ha afirmado especialmente el Gobierno Nacional con una política que prescinde del diálogo, la concertación y la cooperación. Aunque parezca paradójico, estamos, a la vez, en un periodo de mayores iniciativas tanto del Poder Ejecutivo

como de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, con la abstención de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Sin embargo, la fuerza mayor está en los impulsos centralistas, que se imponen a los que desarrollan la autonomía regional y municipal. El Gobierno Central no mantiene con los Gobiernos Locales una relación de cooperación sino de subordinación.

No obstante la importancia cívica y social que le atribuye la normativa, el poder municipal sigue siendo muy reducido. La incorporación orgánica y formal de la Municipalidad al proceso de descentralización educativa del país implica reparar una prescindencia histórica y supone una autocritica de todos los actores importantes de la política educativa del ámbito nacional y del regional. Una excepción reciente en la valoración de los municipios es el PEN, que los ubica más en la perspectiva de la sociedad educadora que en el de la gestión directa de la educación.

En el caso de la MML, se ha pensado poco su carácter de actor en relaciones intergubernamentales. Ello a pesar de que para lograr calidad con equidad requerimos fijar la atención en que hay funciones exclusivas de cada nivel de gobierno que se combinan con aquéllas compartidas entre dos o los tres niveles. Es preciso que el gobierno metropolitano de Lima actúe articulando estas relaciones intergubernamentales y sobre las que existe un mandato legal expreso.

De igual manera, sigue siendo muy primaria la reflexión sobre cómo concretar la intersectorialidad. Y es que la realización oportuna y masiva del derecho a una educación de calidad implica comprender su interconexión con otros derechos: salud, nutrición, vivienda, saneamiento.

La primera administración municipal de la educación, que duró tres décadas, ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX. La centralización de la educación, que se produjo a inicios del siglo XX, suscitó en Manuel Vicente Villarán (1962: 376) la mayor aprobación, mientras que para J. A. Encinas (1932: 78) se había hecho un gran daño a la educación nacional. La forma democrática de gobernar tiene un valor formativo. En la historia del pensamiento educativo peruano esta noción es clara en José Antonio Encinas:

La caída del régimen municipal y la desaparición de su autonomía ha sido uno de los peores daños irrogados al país. La autonomía municipal es la primera lección de educación ciudadana que un maestro puede ofrecer a sus discípulos. Cuando aquella autonomía no existe o cuando ha sido desvirtuada en su esencia, nadie tiene derecho a exigir a un maestro

que “enseñe educación cívica”, puesto que no existe la más genuina representación de un pueblo, como es la Municipalidad.

Esta autonomía no se puede desligar de su fundamento, la elección popular, ni de la participación popular directa, ni de su perfil de gobierno local volcado a promover el desarrollo, dimensiones despreciadas durante las últimas gestiones municipales de Lima Metropolitana.

## **2. La escuela pública y el sistema educativo descentralizado**

La función educativa municipal es parte de la construcción de la democracia, e implica el establecimiento de sinergias con la institución escolar. En este sentido, cabe una especial revisión de la política del gobierno a través del Plan Piloto de Municipalización (PPM), que a nuestro modo de ver no constituye una propuesta para la transformación de la escuela pública.

Es bueno recordar que las escuelas públicas con mejores resultados en el país y en Lima Metropolitana no están solas. Cuentan, entre otros elementos, con alguna instancia de apoyo, en forma de red, sea por afinidad de propuesta pedagógica, porque comparten ámbito territorial, o por ambas razones. Al respecto, a escala nacional encontramos casos como Fe y Alegría, Ayuda en Acción, Centro de Investigación y Estudios sobre el Aprendizaje Escolar (AprenDes), Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb), Central Peruana de Servicios (Cepeser) y Tarea.

Para que la escuela no sea sobrecargada con todas las responsabilidades de generar condiciones de aprendizaje, es acertado el enfoque de Fullan y Hargreaves (1997: 137):

La escuela es la “unidad de cambio”, pero este concepto se malinterpreta con frecuencia. Sirotnik (1987) dice que debe considerarse la escuela como el centro del cambio. Decir que algo está en el centro supone que tiene muchas cosas a su alrededor [...] No podemos considerar ingenuamente la escuela como si estuviese aislada de su contexto sociopolítico y fuese capaz de emprender actividades de milagrosa renovación de sí misma sin el apoyo del distrito, de la comunidad, del estado y federal.

Ratificando el aserto de Sorotnik, continúan Fullan y Hargreaves (1997: 138):

Cada vez hay más pruebas de que las escuelas más eficaces pertenecen a administraciones educativas locales en las que existe una interacción muy

fuerte entre el personal de la escuela y el de la administración [...] aunque las escuelas puedan hacerse más cooperativas sin la intervención de la administración educativa local, no pueden seguirlo siendo durante mucho tiempo sin el apoyo de esa administración.

Asimismo, se requiere el concurso de las entidades regionales de manera orgánica, diversificada y permanente.

Un importante estudio sobre los niveles subnacionales de gobierno en el Perú (Díaz, Valdivia y Lajo, 2008: 27) recoge una constatación parecida:

El éxito de las reformas educativas parece depender, en gran medida, de una adecuada combinación entre un cierto grado de autonomía en la gestión de la escuela y una atención efectiva desde el nivel central hacia las necesidades de aquella. El apoyo del nivel central es fundamental para lograr cualquier cambio sustantivo en el plano educativo. Como señalan Burki, Perry y Dillinger (1999), la cuestión principal sobre la que debe preocuparse el ministerio central es estimular los esfuerzos de las escuelas y apoyar efectivamente al nivel local.

La educación pública tiene —y tendrá— la especial función de generar equidad educativa, de propiciar relaciones interculturales democráticas y de promover el desarrollo integral. Eso no quiere decir que la educación privada, a su modo, sea ajena a estas funciones, pues no está al margen de la política normada en la LGE ni del PEN.

En el proceso de descentralización de la ciudad de Lima, una reflexión urgente se refiere a la necesidad de repensar la transformación de la educación pública, además de la relación entre ésta y la extendida educación privada y la mixta.

### **3. La sociedad educadora**

No es de menor importancia recordar que la educación es un proceso que se realiza en todos los ámbitos de la actividad social y durante toda la vida. La LGE señala que la sociedad educadora es una construcción. Por ello, dirá, “se convierte...” y no “es” de por sí educadora. Resalta la importancia del entorno social como ámbito de aprendizajes para las personas y que va entonces más allá de valorar la institución educativa en el sistema formal. El texto de la Ley dice que la sociedad “se convierte en sociedad educadora al desarrollar la cultura y los

valores democráticos". Así, la sociedad tiene que participar en la "creación de un entorno social favorable al aprendizaje y cuidado de su miembros, desarrollando una cultura de responsabilidad y vigilancia ciudadana que garantice la calidad educativa y la ética pública".

En el PEN, este concepto amplio de educación es asumido y especificado en el sexto objetivo estratégico. Muchos de los Proyectos Educativos Regionales (PER) hacen suya esta mirada, y lo mismo ocurre con varios planes locales.

En esa línea de pensamiento, la recuperación de la reflexión sobre la ciudad educadora se impone en el proceso de incorporación de Lima Metropolitana en la descentralización.

Postular que la educación se realiza en variados ámbitos y durante toda la vida no es subvalorar la importancia de la educación escolar. Ésta se amplía en el tiempo que ocupa en nuestra vida, empezando de manera más temprana y prolongándose en la participación en la educación superior.

La educación básica en Lima Metropolitana tiene una cobertura amplia —está entre las primeras del país—, pero hay aún un déficit en inicial y secundaria. Se enfatiza cada vez más la demanda de equidad, por la gravedad de las desigualdades sociales, culturales y de género.

#### **4. Uniformismo y duplicidad en las funciones sectoriales**

La experiencia de la descentralización desde el 2003 hace más evidentes algunos problemas en la normatividad. Señalamos dos referidas a la LOM:

- a) un enfoque uniforme de la distribución de funciones sectoriales exclusivas y comprometidas a Municipalidades diversas,
- b) la duplicidad de funciones en materia de educación en el ámbito de la provincia.

La ley asigna muy amplias responsabilidades a los municipios, pero las distribuye de modo homogéneo entre todos ellos, independientemente de su tamaño o tipo, sean rurales o urbanos; tienen las mismas atribuciones exclusivas y las compartidas. Divide las funciones municipales específicas en cuatro categorías:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales.
2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales.
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales.
4. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.

Es decir, se detalla la misma distribución de funciones exclusivas y compartidas para un distrito como Asunción,<sup>1</sup> que tiene 353 habitantes, que para Los Olivos, donde viven 286 549 personas (ambas cifras son del 2005). Esa distribución es inoperativa por rígida, como veremos en un ejemplo, el de Salud (anexo 1), en cuyo caso, como en el de los demás sectores, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) disecciona las exclusivas y compartidas por tipo de municipio. Solo en Educación las funciones tienen una formulación genérica.

La disparidad importante de la legislación en la materia, como hemos dicho, consiste en que se mantiene una superposición de funciones del nivel municipal provincial (Iguiñiz, 2005: 99 y 104; 2008: 33-36) con las que la LGE atribuye a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), como resulta del examen del artículo 82.<sup>º</sup> de la LOM, que precisa las responsabilidades de los municipios en Educación.

## **5. Lima es clave para la continuidad de la descentralización**

En el último tiempo, el enorme crecimiento de la ciudad de Lima no fue incorporado en un arreglo institucional eficiente al esquema de gobierno del país. Históricamente, la ciudad de Lima aumentó su grado de primacía urbana (Joseph, 2005: 146-148), que siempre pesó más de lo que se reconoció en las competencias de la Municipalidad. Pero el poder centralista nunca supo cómo darle autonomía a una ciudad tan poderosa.

Marcado por un referéndum que rechazó la creación de macrorregiones y con un Gobierno Central que ejerce un fuerte protagonismo centralista y de corto plazo, el proceso de descentralización continúa. Fue fundamental para no detener la realización de las importantes elecciones regionales y locales del 2006.

---

1 Escogemos dos distritos entre los seleccionados para el Plan Piloto de Municipalización.

## **ANEXO 1**

Con el fin de ilustrar la afirmación sobre la rigidez —y la consecuente inoperatividad— de la distribución de funciones en el nivel local, mostramos el caso del artículo 80.<sup>º</sup> de la LOM, tan cercano a la materia educativa.

### **Artículo 80.<sup>º</sup>: Saneamiento, salubridad y salud**

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
  - 1.1. Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial.
  - 1.2. Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.
2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:
  - 2.1. Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.
  - 2.2. Los procesos de concesión son ejecutados por las municipalidades provinciales del cercado y son coordinados con los órganos nacionales de promoción de la inversión, que ejercen labores de asesoramiento.
  - 2.3. Proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.
  - 2.4. Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades distritales y los organismos regionales y nacionales pertinentes.
  - 2.5. Gestionar la atención primaria de la salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades distritales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes.

- 2.6. Realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis local.
3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:
  - 3.1. Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.
  - 3.2. Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales.
  - 3.3. Instalar y mantener servicios higiénicos y baños de uso público.
  - 3.4. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.
  - 3.5. Expedir carnés de sanidad.
4. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:
  - 4.1. Administrar y reglamentar, directamente o por concesión, el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.
  - 4.2. Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de control de epidemias y control de sanidad animal.
  - 4.3. Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y los organismos regionales y nacionales pertinentes.
  - 4.4. Gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades provinciales, los centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes.
  - 4.5. Realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.

También se ha realizado la transferencia simplificada de “todas las funciones” de los Gobiernos Regionales prevista para fines del 2007 y que culminó al terminar el 2008. Se activó, solo formalmente, la comisión bipartita para el caso de Lima Metropolitana, y se ha creado un plan de transferencias “gradual”, no simplificado, para la MML. Hay que decir que la transferencia de funciones

supuestamente acelerada no constituye un avance sustantivo, sino una medida incompleta, pues no se acompaña con recursos y personal y no desarrolla la intergubernamentalidad.

Como vemos, el proceso no es lineal: estarán sobre la mesa política del país las posibles configuraciones de descentralización que iremos construyendo; en ello se juegan las resistencias centralistas, los ensimismamientos regionales y los locales como conflictos de poder. Pensamos que no está garantizada una descentralización democrática y que ello dependería en una importante medida de lo que ocurra con la MML.

## CAPÍTULO II

# Gran ciudad, gobierno metropolitano débil

La postergación de la transferencia de funciones a la MML obedece a razones políticas, como el centralismo del Gobierno Nacional y la abstención y cálculo electoral de la Alcaldía de Lima. Por ello, esta situación es de éas cuya explicación no puede ser atribuida a la confusa delimitación de funciones en la normatividad. Es una de las decisiones que desacatan las leyes de descentralización. Más confunde el centralismo que las incongruencias de las grandes normas como la LGE y la LOM en este tema.

Analizaremos el proceso de la ciudad de Lima en el marco de la descentralización global del país y de la educación. La ausencia de un proyecto y de un plan de desarrollo de la ciudad es la explicación de la carencia de un proyecto educativo de la ciudad. Es preciso, además, esclarecer por qué ocurre esto.

El inicio efectivo del PPM confirma las preocupaciones y críticas expresadas por muchas personas sobre la gestación inconsulta y las convocatorias a los municipios del PPM a reuniones confirmatorias de decisiones ya tomadas por el Gobierno. Pero, sobre todo, nos encontramos ante una fórmula para recrear un circuito educativo público diferenciado. Al desinterés democrático en el proceso se une el desinterés por contener la ampliación de las desigualdades y la pretensión de, más bien, naturalizarlas en formas institucionales diversas en las escuelas, con variantes según condición social, cultural y territorial. El rasgo que atraviesa las nuevas medidas emprendidas desde mediados del 2006 es la ausencia de planificación —o al menos de diagnóstico—, incluso en aspectos como la infraestructura. Por ello es importante remarcar que en Lima Metropolitana, a pesar de las facilidades de diverso tipo, no se han dado pasos orgánicos a favor de la autonomía de la escuela y su engarce a un sistema educativo metropolitano.

## **1. La ciudad fracturada**

La ciudad de Lima vive una paradoja: su gran presencia, significado y poder en la vida nacional se conjugan con un gobierno municipal débil. La importancia económica, política y cultural de lo que ocurre en la ciudad está totalmente divorciada del poder del gobierno de la MML. La institucionalidad del Municipio no corresponde a su condición de circunscripción especial.

La MML es débil porque la presencia del Gobierno Nacional es determinante del funcionamiento de la ciudad. Y lo es desde la descentralización de 1988, que constituyó, por ley, 11 regiones, y se abstuvo de crear las regiones especiales de Lima y el Callao. Es el Gobierno Central el que tiene a su cargo las más importantes políticas públicas para el desarrollo de las condiciones de vida de la ciudad y su relación con todo el país.

Eso se expresa en el manejo central de políticas sectoriales como las de seguridad y vivienda, educación y salud, industria y comercio, turismo y otras.

Ese manejo central, externo a la circunscripción, es parte de las cuestiones que deben ser escrutadas. Parecería haber una actitud, un tipo de ciudadanía que no quiere incidir en la política de la metrópoli como globalidad.

### **a. De Conos a Áreas**

La ciudad sufrió un profundo deterioro de la calidad de vida en el periodo de la hiperinflación y la violencia terrorista, en la crisis de fines de la década de 1990 y en la fase final del régimen dictatorial, tiempos marcados por la desconfianza, la inseguridad ciudadana y la tendencia al encierro y la autoprotección privada, que se enlazan con la recesión económica de los últimos años del decenio de 1990.

Como señala Joseph (2005: 180), los conos se convirtieron de ciudades-dormitorio para la reproducción de la fuerza de trabajo en ciudades satélites con relativa autonomía geopolítica y económica en Lima Metropolitana, donde los migrantes y jóvenes en edad laboral tenían que buscar trabajo o creárselo en su propia zona.

La metrópoli de Lima se ha trasformado. De una ciudad constituida por un centro urbano consolidado y periferias conocidas como conos, ha empezado a ser un conjunto policéntrico con grandes áreas, un centro histórico y un extenso casco

urbano. Sin decisión formal, se ha dejado de denominar conos a las periferias. Hoy hablamos de Lima Centro, Lima Norte, Lima Sur, Lima Este. Esa nueva denominación sería parte de la superación de espacios-dormitorio para pasar a áreas con una complejidad económica y cultural relativamente mayor y vocación de ciudad.

Según Ortiz de Zevallos (2005): “La ciudad debe ofrecer calidad de vida urbana homogénea y no un corredor con combis para ir de una ciudad dormitorio, en la que no pasa nada, a un lugar sobrecargado, donde pasa todo” (*El Comercio*, 17.7.05). Poco después, el mismo Ortiz de Zevallos (1.10.06) señala que junto a la recomposición económica y la mayor inversión, las periferias se han vuelto nuevos centros potenciales y sin embargo hay más exclusión y distancia. Es frecuente destacar la oferta de centros comerciales modernos, universidades o filiales de éstas, principalmente privadas. En varios distritos ha crecido la inversión en infraestructura vial y áreas verdes.

Un aspecto importante según Joseph (2005) son para el gobierno de la ciudad los espacios meso, en el caso de la ciudad de Lima. Las áreas de la ciudad son fundamentales para vincular la vida local a la política nacional. Pero no solo estamos en una ciudad para los vecinos, sino que somos la Capital de la República, con las consecuencias que ello significa para la concentración de poder, los aspectos simbólicos y la institucionalidad.

### **b. Lo público no es de nadie**

Como ya se indicó, la vida de la ciudad capital se ha complejizado. Continúan las tendencias a la segregación en materia de calidad de los espacios y los servicios públicos. Resaltamos aspectos de la vida urbana directamente referidos a la creación de vínculos sociales porque su enriquecimiento es tarea de la ciudad y de la educación.

El desapego por los espacios públicos es señal de poca atención a los encuentros sociales y a la convivencia multicultural y pluriclasista. Hay exclusión y más distancias, como señala el mismo Ortiz de Zevallos. Lima es un monstruo que ha crecido y, como una malagua, no tiene articulaciones.

Pocas expresiones tan claras de la derrota de la convivencia vecinal como las calles enrejadas, que expanden y popularizan los más antiguos y sofisticados condominios. Explicable —pero lamentable— actitud defensiva de los vecinos.

Más de uno califica nuestra capital como una ciudad de guetos (Ludeña, 2009; Ortiz de Zevallos, 2006), por ese creciente nivel de crispación, de empobrecimiento de los lazos sociales: “Hay un aliento de guetos y ciudades cerradas, de ciudades que objetan, que se oponen, que tienen miedo al encuentro, a la integridad. Los balnearios del sur, por ejemplo, insisten en una dualidad inconexa, y eso es grave” (Ortiz de Zevallos, 1.10.06). Preguntado Ludeña sobre los condominios y las playas cerradas, señala:

Es el fenómeno típico de la ciudad postmoderna y está registrado en las capitales que han sufrido procesos de reestructuración neoliberal. Son procesos que implican privatización de los espacios residenciales, una autosegmentación social, producto de una creciente polarización social: los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres. Eso se traduce en una ciudad donde las fricciones urbanas se acentúan; por tanto, se hace inevitable el autoenclaustramiento, el cercenamiento de los espacios de vida y residencia.

En el ámbito de lo público, la mayor expresión de la debilidad del gobierno de la ciudad es quizá la exclusión de toda forma de participación vecinal y de toda consulta. Esto se ha manifestado también en las decisiones de ubicación de la inversión en los colegios. La ciudad cambió, pero el estilo de la oferta de educación pública no ofrece inversión semejante para todas las áreas de la capital. Se privilegian los colegios emblemáticos solo del área urbana consolidada, sin plazo de expansión a la mayoría de barrios populares, con lo que se divorcia de la ubicación de la gran mayoría de la población demandante de educación pública.

## **2. Lima Metropolitana: Régimen especial y dos niveles de gobierno**

Desde el 2003, el estilo político de la Alcaldía de Lima, coincidiendo con los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, detuvo el proceso de descentralización de la Ciudad Capital y la promoción de la participación social.

El ordenamiento legislativo del país no fue tomado en cuenta ni por la Alcaldía ni por el Gobierno Central. La MML, según el capítulo reformado de la Constitución sobre descentralización y las leyes actuales, asume funciones asignadas a Gobiernos Regionales. Las leyes que disponen la descentralización de la ciudad capital son:

La modificación de la Constitución (marzo del 2002)	La Capital de la República no forma parte de una región y tiene un régimen especial en la legislación (capítulo XIV del título IV).
La Ley de Bases de la Descentralización, junio del 2002	Trata sobre los regímenes especiales.
La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, noviembre del 2002. Modificatoria de diciembre del 2002	Retoma los regímenes especiales.
La Ley Orgánica de Municipalidades, mayo del 2003	Trata específicamente de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
La Ley General de Educación, julio del 2003	Establece que el sistema educativo nacional es descentralizado, sin postular la gestión educativa municipal, sino solo la cooperación de los municipios con los órganos descentralizados.

Las leyes respecto de la MML son tan claras como clamoroso su incumplimiento. Veamos algunas disposiciones con mayor detalle.

Desde la promulgación de la reforma constitucional, y en la ejecutoria de las políticas sectoriales, nacionales y de la descentralización, se incumple el tratamiento diferenciado de la MML. Que haya dos niveles de gobierno agrega un elemento a su especificidad de gran metrópoli y Capital de la República.

Como se indicó en la Constitución, la LBD, la LOGR y la LOM, la Capital de la República no forma parte de ninguna región:

“La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus funciones dentro del ámbito de la provincia de Lima” (artículo 198.<sup>º</sup>).

Esto tiene un significado importante, pues la distribución de competencias y funciones se produce no entre tres niveles de gobierno sino entre dos: el nacional y el local. La duplicidad de funciones de la UGEL y el Municipio Provincial podría no afectar, pues en este caso el Municipio actúa desde su carácter y facultades de gobierno regional.

#### a. Ley de Bases de la Descentralización

Artículo 33.<sup>º</sup>: Régimen especial para la provincia de LM

En el ámbito de la Provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima con arreglo a lo previsto en la presente ley [...] Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.

### b. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Esta ley retoma casi literalmente el artículo de la LBD antes citado, y agrega la referencia a la autonomía de la MML:

En la Provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable (artículo 65.<sup>º</sup>).

Esta Ley Orgánica determina la estructura básica para el ejercicio de las “competencias y funciones regionales” por parte de la MML:

- a) El Concejo Metropolitano de Lima, al que corresponden las competencias y funciones del Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, y las que norme la LOM. Está integrado por el Alcalde Metropolitano y los regidores.
- b) La Alcaldía Metropolitana de Lima, a la que corresponden las competencias y funciones de la Presidencia de Región (artículo 66.<sup>º</sup>).

Queda clara su capacidad de iniciativa, pues entre esas competencias está la de: “Dictar las normas que regulen o reglamenten las competencias y funciones regionales a cargo de la Municipalidad de Lima” (artículo 67.<sup>º</sup>, inciso c).<sup>2</sup>

---

2 Esta competencia municipal de Lima Metropolitana, que le permite regular cómo atiende sus funciones, con diversidad, se extiende a las municipalidades de áreas rurales, pues dice: “Las municipalidades ubicadas en zonas rurales, no están obligadas a adoptar la estructura administrativa básica que señala la presente ley, sin que por ello se suponga que no deban ejercer la funciones previstas” (LOM, artículo 142.<sup>º</sup>).

### **c. Ley Orgánica de Municipalidades**

El artículo 151.<sup>º</sup> indica que la Capital de la República tiene un régimen especial según la Constitución y la LDB, que le otorgan “competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local y regional”. Lo reafirman el artículo 152.<sup>º</sup> y la décima disposición complementaria de la LOM: “Las funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia regional se determinan en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”.

### **d. Ventajas normativas pero gobierno débil**

La larga desconcentración administrativa de la educación permite la descentralización reemprendida desde el 2003 a partir de las estructuras descontinuadas existentes. Es eso precisamente lo que ha ocurrido en los Gobiernos Regionales: han recibido la Dirección Regional de Educación (DRE) tal como estaba en la etapa anterior. Con la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y las UGEL se definirá un proceso de incorporación a la estructura del MML, y se tendrá que iniciar su transformación descentralista, como viene ocurriendo en Arequipa, San Martín y otras regiones. Ese proceso se ha iniciado de modo restringido en el país, pues el Gobierno Central conserva, y en algunos aspectos incrementa, su poder.

La noción de cooperación intergubernamental no es implementada por el Gobierno Central, a pesar de que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)<sup>3</sup> plantea que se creen las comisiones intergubernamentales para consolidar el proceso de descentralización.

De modo que tenemos relaciones intergubernamentales no solo diferentes sino que además podrían ser más simples. La MML asume las funciones de Gobierno Regional. Reduciendo las instancias subnacionales de tres a dos, la central y la local. El resultado es una simplificación de la distribución de funciones, si se asume que estamos frente a un municipio provincial diferente y a municipios distritales con el potencial y funciones propios y específicamente establecidos más amplios que los de la mayoría de los distritos del país, sobre todo los rurales.

---

3 Decreto Supremo 047-2009-PCM: Aprueban Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización (*El Peruano*, 24.7.09).

El de la MML es un gobierno local más débil que los gobiernos regionales, al seguir evadiendo sus funciones más complejas para gobernar la ciudad. Lo vemos cuando privilegia aquello que ya se sabe que hay que hacer y cómo hacerlo; es el caso de las obras físicas, sobre todo vías y parques zonales.

### **3. La Municipalidad Metropolitana de Lima en la descentralización regional**

#### **a. Los Gobiernos Regionales de Lima y Callao asumieron sus funciones**

El anterior departamento de Lima continuó siendo gobernado desde el Poder Ejecutivo en la regionalización de fines de los 80 y comienzos de los 90. Desde 1988 se fueron promulgando las leyes de creación de 11 regiones. El área metropolitana de Lima y Callao no fue constituida como una región.

Una diferencia con el proceso actual es que las regiones se constituían por ley y luego se hacía una consulta sobre su conformación. Otra diferencia es que Lima, como departamento, incluía a la provincia de Lima y 9 más. En el actual proceso no son 12 las circunscripciones regionales, sino 25, y el departamento de Lima se ha desdoblado: por un lado está la provincia de Lima Metropolitana y por el otro el departamento de Lima, ámbito del nuevo Gobierno Regional de Lima. A la vez, en el mismo territorio de la Provincia Constitucional del Callao se creó el Gobierno Regional, sin que logremos entender en qué se sustenta esta superposición.

La instalación el 2003 de los gobiernos regionales poselecciones marcó un hito en la descentralización. A partir de entonces, en Educación y otros sectores desconcentrados, la instalación de los nuevos gobiernos regionales dio inicio al lento avance hacia la descentralización.

Poco después de la instalación de los gobiernos regionales se realizó la transferencia de la Dirección de Educación a la Región Callao el 2004. También se creó la Dirección de Educación de la Región Lima.<sup>4</sup> Con ello se transfirieron las Unidades de Servicios Educativos (USE) de Cañete, Huaura, Huaral, Cajatambo,

---

4 Decreto Supremo 022-2003-ED.

Canta, Yauyos, Oyón, Huarochirí y Barranca. Y luego se les encargó el ejercicio presupuestal.<sup>5</sup>

En el caso de la MML, el Ministerio de Educación (MINEDU) reconoció nominalmente el mandato de la legislación mencionada y cambió de denominación a la Dirección de Educación de Lima, ahora llamada Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM).<sup>6</sup>

Como veremos más adelante, la MML y el Gobierno Central se han resistido, estos años, a dotar de sus funciones de gobierno regional a la Provincia de Lima.

Podemos adelantar que, contradictoriamente con la actitud mostrada para asumir sus funciones, el alcalde Castañeda sí escondía un concepto del gobierno de la ciudad que se acercaría al que considera la normatividad aludida en este capítulo. En la Reunión de Alcaldes del Mundo, convocada en Nueva York por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se sumó al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Allí manifestó convicciones que en Lima no conocíamos: “El alcalde señaló que la pobreza, la educación y la ecología son temas que despiertan especial atención en el mundo y sobre los cuales los municipios tienen mucho que aportar”.<sup>7</sup>

En otros sectores, además de la Educación, la ciudad se gobierna y administra de manera centralista. El Gobierno Nacional realiza funciones exclusivas, como justicia y orden interno, pero también compartidas; en este último caso, para hacerlo invade actividades que las leyes orgánicas y la LGE asignan a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en Transportes, Vivienda y Construcción, Educación y Salud; y lo hace para ganar legitimidad política. La MML se ocupa de obras viales, zonificación, recojo de basura, entre otras tareas. En ese contexto se explicaría la ausencia de la Asamblea Metropolitana, y la poca vigencia de las coordinaciones interdistrittales.

---

5 Decreto Supremo 049-2004-EF: Autorizan modificaciones en el Presupuesto Institucional del Ministerio de Educación y de los Gobiernos de la Región Lima y Callao para el ejercicio presupuestal 2004, a fin de efectuar transferencia de recursos (*El Peruano*, 15.4.04).

6 Véase el Decreto Supremo 023-2003-ED (19.9.03).

7 *La República*, 9.9.05.

## **b. Los Proyectos Educativos Regionales sin sustento presupuestal**

Sabemos que la transferencia de funciones, allí donde se ha iniciado, no ha dotado a los Gobiernos Regionales de la posibilidad suficiente para que realice los PER. No les brinda los programas que les corresponden junto a los Gobiernos Locales y las escuelas y que se organizan como Programas Estratégicos Nacionales. Por ello varios Gobiernos Regionales buscan por su cuenta recursos para emprender acciones específicas. Pero las acciones paralelas no bastan para poner en marcha los PER: esto demanda la armonización de los programas de cada nivel de gobierno.

Los PER no están conectados a un presupuesto. De ahí que no se entienda por qué los Gobiernos Regionales hablan de implementar los PER si no deciden sobre un monto significativo; su presupuesto es limitado, y la mayor porción tiene un destino fijo. Esta realidad se debe, en parte, a que los programas nacionales como infraestructura, textos escolares, alfabetización, capacitación docente, entrega de computadoras, no son decididos por ellos mismos, y ni siquiera concertados. El MINEDU incrementó las partidas genéricas “Bienes y servicios” y “Otros gastos corrientes” (Iguiñiz, 2008: 70-74), para darles fluidez en los programas nacionales. Más aun: llama la atención la idea de que, una vez formulado el PER, la implementación se hará con Proyectos de Inversión Pública.

El pedido del IV Encuentro Nacional de Regiones (23 y 24 de octubre del 2008) insistió, cuestión poco frecuente, en la transferencia de los “recursos y gestión” de los programas nacionales.

Esas violaciones de las normas de transferencia sin aplicar el criterio de provisión son las que están creando confusión en un proceso siempre conflictivo y que busca autocorregirse en todo momento.

## **c. Transferencia de funciones “regionales” a la Municipalidad Metropolitana de Lima**

El *statu quo* de esta relación entre la Municipalidad y el Ministerio se trató de superar en el año 2003, desde la Municipalidad, con las políticas de la Dirección Municipal de Educación y Cultura, para que la ciudad asumiera la educación y se dotara de un plan. Además, el año 2005 se quiso dar inicio desde la DRELM a la formulación democrática del PER de Lima Metropolitana, pero el intento fue interrumpido esta vez desde el MINEDU.

### *La MML y la intergubernamentalidad*

Aun con la actual descentralización se mantiene básicamente la situación de injerencia de los ministerios en funciones que corresponden a los Gobiernos Regionales (incluida la MML), los municipios y las escuelas. El único caso en el que se ha constituido una Comisión de Coordinación Intergubernamental en Educación es el de Ventanilla.

En ese contexto surgen preguntas sobre el gobierno de la educación: ¿Cómo se dirige la educación en Lima? ¿Cómo se da la combinación DRELM-MINEDU? Y también: ¿Reconoce el MINEDU la especificidad educativa de la capital?

### *El MINEDU y las UGEL sostienen la educación de la ciudad*

Las funciones educativas más importantes en la ciudad las sigue ejerciendo el MINEDU, principalmente a través de las políticas nacionales en materia pedagógica, de personal y financiera; y las realiza por intermedio de sus órganos de línea, de planificación y también de los programas nacionales.

El MINEDU interviene asimismo en la educación de la ciudad a través de la DRELM y las UGEL, que participan de la gestión como organismos desconcentrados de la Cartera. Además, la carga de administración de las UGEL facilita el bajo perfil de la DRELM.

Así, el MINEDU por arriba y las UGEL desde abajo le quitan presencia a la DRELM y permiten que la MML se siga descargando, como desde hace ya siete años, de una función propia. A su vez, los municipios distritales de la ciudad no tienen funciones efectivamente asignadas, a pesar de que realizan algunas actividades en educación. Como, entonces, carece de un proyecto educativo de ciudad, Lima hace una gestión (incluso recortada) sin política propia. En otro trabajo (Iguiñiz, 2008: 91-101) hemos señalado que entre los factores que reproducen la organización ministerial y la DRELM está la desconexión con el entorno, la ausencia de participación de la comunidad, la relación de dependencia del MINEDU y una gestión entendida como gestión empresarial-comercial que no percibe la especificidad del manejo de la educación.

Es evidente cómo este detenimiento de la descentralización se expresó también en el incumplimiento de los postulados de participación de la ciudadanía en el desarrollo de la educación.

La obligación del Alcalde de Lima Metropolitana de asumir sus funciones en la materia le ha sido recordada por el Presidente de la República de manera esporádica. “El Presidente Alan García también demandó al actual Alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, que se atreva a ejercer las funciones de Presidente Regional de Lima Metropolitana que hasta ahora ‘no ejerce’.”<sup>8</sup> En enero del 2009, también el premier Yehude Simon, a raíz del debate sobre el aumento de sueldos de los ministros, le pidió al Alcalde que asumiera su responsabilidad como presidente regional de Lima Metropolitana.<sup>9</sup>

El mismo presidente García recordó otra vez que Castañeda Lossio “no se ha hecho cargo de las obligaciones en el sector salud, así como en el de educación”. Ello explica, según el Presidente, que las grandes unidades escolares, como el Alfonso Ugarte, tengan la infraestructura deteriorada.<sup>10</sup>

Nos preguntamos si estamos asistiendo a un renovado interés, por factores electorales, del Gobierno Nacional en grandes proyectos de inversión urbana en la ciudad de Lima y en el Callao, lo que en educación tendría una manifestación en el Programa de Colegios Emblemáticos, en los que se ha hecho una fuerte inversión sin que se conozca que ellos cuenten con un Proyecto Educativo Institucional (PEI) actualizado.

#### **d. La MML con una ruta diferente**

El actual Gobierno aceleró la transferencia de todas las funciones designadas en la LOGR a los Gobiernos Regionales, con lo que creó un proceso simplificado que debió culminar el 2007 pero que ha tenido varias ampliaciones.

De parte de la Alcaldía de Lima, los temores sobre la transferencia siguen siendo los mismos que expresara el teniente alcalde Marco Parra, que sabe que el Gobierno Central puede no avanzar con una verdadera descentralización. Por ello señaló con claridad: “Se agradece, siempre y cuando no sea una transferencia de planillas sino una verdadera transferencia de facultades y proyectos de inversión que permita mejorar los problemas de la población”.<sup>11</sup>

---

8 Presidente Alan García, *La República*, 29.10.06.

9 *La Primera*, 6.1.09.

10 *La República*, 19.1.09.

11 *Perú.21*, 3.6.07.

La Comisión Bipartita de Transferencia de la MML y del MINEDU no se ha visto urgida de dar señas de asumir efectivamente el proceso, y la ciudadanía no tiene información de esta Comisión.

Se instituyó una transferencia de funciones conducida al estilo del anterior Gobierno, con el Consejo Nacional de Descentralización (CND), y que se realizó, según el representante de la MML, Jorge Montoya (2008), “por sectores y/o materias”.<sup>12</sup> Ahí sí hubo un tratamiento especial a la MML, que, a diferencia de los Gobiernos Regionales, mantuvo la gradualidad y no se incorporó al procedimiento simplificado.

La transferencia especial para la MML se ejecutará de acuerdo con el Plan de Acción que apruebe la Comisión Bipartita. Según Montoya, este Plan obedece a la deficiencia en la identificación de los recursos asociados a las funciones que se transferirán y al retraso de los sectores para realizar su adecuación administrativa. Esta última tenía como plazo julio del 2008. Las 185 funciones por transferir, de los 12 sectores, se dividieron en 4 grupos, con el fin de disponer de cuatro etapas, en la última de las cuales se incluirán Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y Deporte.

El plazo asignado (90 días útiles) para que “la Comisión Bipartita de Transferencia eleve a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, la propuesta de modalidad de transferencia de las funciones sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima”<sup>13</sup> era ya largo, a juzgar por las experiencias de las regiones Lima y Callao; sobre todo porque no resuelve iniciar la transferencia, sino elevar “la propuesta de modalidad”. Sin embargo, una vez más el plazo se incumplió.

El Informe Anual 2007 de la Secretaría de Descentralización de la PCM (mayo del 2008) y el Plan de Acción para la Transferencia<sup>14</sup> recogen el principio de gradualidad, y anuncian que la transferencia se iniciará con las funciones de dos sectores: MINCETUR, con 38 funciones, y Vivienda y Saneamiento Básico, con 2.

---

12 Directiva 007-2007-PCM/SD. Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 al Régimen Especial de Lima Metropolitana, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia.

13 RM 138-2007-PCM. Designan miembros de la Comisión Bipartita de Transferencia para el Régimen Especial de Lima Metropolitana.

14 Resolución de Secretaría de Descentralización 022.2008-PCM/SD (*El Peruano*, 27.3.08).

No conocemos que el proceso se haya concretado.

La transferencia se realizará con Planes de Acción Sectoriales, “por materias”, y comprenderá cuatro etapas (Informe, 2007: 72): inicial, certificación, acreditación y efectivización. Además, se crean cuatro grupos para la transferencia, que son también etapas sucesivas. Las transferencias, se indica, se iniciarán inmediatamente, pero eso no significa que la totalidad de funciones se transfieren en el momento de inicio. Los grupos y etapas son:

Grupo I	MINCETUR (Comercio y Turismo), Vivienda
Grupo II	Agricultura, Ambiente, PCM-Indeci (Defensa Civil)
Grupo III	Trabajo, PRODUCE (Producción), MTC (Transportes y Comunicaciones), MEM (Energía y Minas), MIMDES (Mujer y Desarrollo Social)
Grupo IV	Educación, Salud.

El inicio de las transferencias hubiera implicado su incorporación en el Presupuesto de la Municipalidad Provincial de las funciones sectoriales.

Los mandatos políticos que enmarcan la acción de la Secretaría de Descentralización de la PCM restringen la iniciativa para potenciar con recursos las funciones transferidas. El caso de la MML, y sus funciones regionales, está nuevamente “empezando”.<sup>15</sup>

#### **4. El Plan Piloto de Municipalización de la Educación (PPM)<sup>16</sup>**

El análisis del PPM tiene que valorar y respaldar primero las acciones y programas de los municipios a favor de la educación y la crítica al diseño de un modelo municipalista. Aparte, como sostendremos, ese modelo del PPM es cambiado en la práctica por un esquema de desconcentración.

---

15 Resolución de Secretaría de Descentralización 105-2009-PCM/SD. Directiva para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo de las Funciones Sectoriales, Fondos, Programas, Proyectos, Empresas, Activos a los Gobiernos Regionales y Locales (*El Peruano*, 18.12.09).

16 Actualizamos textos anteriores (Iguiñiz, 2007, 2008a, 2008b).

### a. Diseño del PPM: ¿Todo el poder al distrito?

La decisión de la municipalización tiene como rasgo clave la distritalización de la mayor parte de la educación básica y de la salud primaria, con el argumento de que los gobernantes cercanos a la población son los mejor ubicados. Esa decisión<sup>17</sup> está desarrollada en el texto de la Resolución Ministerial del PPM.<sup>18</sup>

Con esa decisión “radical” se distorsiona el curso de la descentralización, que enfatizaba en los primeros años la regionalización, la escuela y el papel del Estado y la sociedad, en un modelo de gobierno de gestión descentralizada.

Cuidando de dar la apariencia de respeto por la decisión presidencial, se ha formulado un confuso PPM y se ha iniciado la transferencia luego de más de dos años y medio de publicado el Plan. Ello pone en evidencia la dificultad de aplicar esa decisión presidencial.

La Célula Parlamentaria Aprista, por su parte, decidió respaldar la transferencia inmediata, pues elaboró un proyecto de ley, de doce líneas, para transferir toda la educación inicial y primaria del país.<sup>19</sup>

El Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y los Lineamientos del Plan Piloto 2007 definen claramente la municipalización como la entrega de muy amplias competencias a distritos muy diferentes en todo sentido.

Veámoslo:

La municipalización de la educación, entendida como el ejercicio de la dirección y conducción de los servicios educacionales, que se brinda en el ámbito jurisdiccional de un distrito, a cargo del órgano de gobierno local más inmediato, la municipalidad distrital [...]

---

17 Decreto Supremo 078.2006-PCM. Autorizan al Ministerio de Educación, con participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria (*El Peruano*, 31.10.06).

18 Resolución Ministerial 003-2007-ED. Plan de Transferencia de la Gestión Educativa y lineamientos del Plan Piloto, febrero del 2007.

19 La Célula Parlamentaria Aprista presentó dos proyectos de ley: uno para la transferencia de la educación primaria (284/2006-CR.20-09-06) y otro sobre salud (118/2006-GC.05-09-06). Lo curioso es que el proyecto sobre educación traduce la decisión presidencial de la transferencia a los gobiernos provinciales en primer lugar y luego a los distritales.

El Gobierno Local participa directamente en la gestión de las Instituciones Educativas tomando las principales decisiones en el ámbito pedagógico, institucional y administrativo para mejorar la calidad del servicio educativo.

El CEM se encarga de establecer los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital, dirigir las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa en la jurisdicción municipal, y las demás asignadas al CEM (Consejo Educativo Municipal).

La gestión de la educación implica el manejo, dirección y conducción de instituciones, personal y procesos.

### *Sistema educativo municipalizado para la escuela pública*

Está dicho claramente, en los textos transcritos, que se trata de un sistema educativo municipalizado y no de un sistema educativo nacional descentralizado; por ello es diferente de lo aprobado en la LGE, y no coincidente, como afirma el MINEDU. Además, se prescinde de la LOGR, lo que significa que se le retiran funciones en la actual etapa de la consolidación regional.

### *¿Lo más complejo a los distritos?*

Transferir la responsabilidad principal en la conducción de la educación inicial, primaria y secundaria a los municipios distritales es asignarles el logro de calidad y equidad del periodo educativo más rico y complejo del ser humano. La calidad, extendida a gran escala y no como excepción, ha sido inviable históricamente, especialmente en contextos de pobreza y discriminación. El Estado no pudo lograrlo, y persisten enormes brechas.

No para todo vale aquello de que “lo pequeño es hermoso”. Lo más cercano a la población, por sí mismo, puede no ser apropiado ni tener la fuerza suficiente para reducir las brechas educativas entre poblaciones de diferente condición socioeconómica, cultural, territorial. Se alude al principio de subsidiariedad y se deja de lado otros como el de solidaridad y concurrencia. La equidad en educación requiere acción simultánea de todos los niveles de gobierno. Esto no existe en el modelo del PPM. Podríamos decir que también se deberían transferir muchos otros sectores a los 1800 municipios distritales, menos complejos y exigentes que la educación.

## *Olvido de la desigualdad*

Tras décadas de participación social de base y de experiencia democrática de los municipios, resulta clara la insuficiencia del esfuerzo local, por sí mismo, para lograr la equidad social. Este modelo distritalista sin lógica de cooperación intergubernamental no busca abordar la cuestión crucial de la equidad. Dice Muñoz (2007): “De otro lado, no debemos olvidar que, junto con la promoción de la descentralización por parte del Estado, hay en él un compromiso mayor: el aseguramiento de la equidad. Contar con esas tipologías de gobiernos locales permitirá que el gobierno central desarrolle las acciones compensatorias necesarias para garantizar el achicamiento (y futura desaparición) de las brechas de desigualdad”.

De igual manera, varios estudiosos de la educación alertan sobre el riesgo de ampliación de las desigualdades. El Consejo Nacional de Educación (CNE) es claro en este tema del incremento de las desigualdades como consecuencia de persistir en una municipalización distrital uniforme: “La aplicación de un modelo de municipalización distrital uniforme en todo el país es inviable y llevaría a que, en buena parte del territorio nacional, empeore la calidad de la educación y se incrementen las brechas de desigualdad educativa”.<sup>20</sup>

Reiteramos que, según el modelo distritalista, cada municipio tomaría las decisiones principales, siendo que tienen recursos muy diferentes y que la presencia de la escuela pública es notoriamente diferente entre los distritos urbanos de ingresos medios y altos y aquéllos de sectores populares y rurales.

### **b. Fracturas en la gobernabilidad democrática**

El enfoque del PPM introduce varias fracturas para la cooperación social, política, pedagógica y de gestión, como veremos.

---

20 Boletín número 24, 2009, p. 10.

## *Mayor separación de educación pública y privada, así como restricción de la participación de la comunidad*

La primera ruptura con la política educativa pública es la escisión mayor entre educación pública y educación privada. La LGE tiene la clara definición de que ambos tipos de gestión cumplen una función social. Están convocadas a cumplir la LGE. Para ello incorpora en el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE) “a los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa”, y, además, a las “instituciones públicas y privadas más significativas” de la localidad (artículo 75.<sup>º</sup>).<sup>21</sup> El gobierno por surgir de elección popular convoca a todas las instituciones autónomas a concurrir a mejorar los bienes públicos como base de la equidad.

El Municipio, elegido por sufragio universal y, por ello, con responsabilidad de gobierno sobre el conjunto de la educación local, no tiene nexo con la educación privada, que en algunos distritos de la ciudad registra mayor matrícula que la pública y que ya hoy cuenta con más docentes e instituciones educativas. Si en la ciudad de Lima la educación privada no participa en su CEM, se agranda la escisión social, cultural e institucional, y se agudiza la desconexión entre las escuelas públicas y privadas que ya caracterizan la fracturada educación nacional. Y esto se expresará sobre todo en las dificultades históricas de construcción de vínculos sociales y visiones sobre nosotros mismos para superar la debilidad del proyecto compartido de país que esboza el Acuerdo Nacional.

El PPM desconoce la LGE y su Reglamento de Gestión, pues cambia los COPALE y crea otro órgano del CEM con una versión restringida de la comunidad educativa y su participación. Se plantea que los CEM son formados por los representantes de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), que existen solo en el sector público.

Un proyecto de vida común e incluyente en la ciudad de Lima es imposible sin una educación con grandes lineamientos y políticas comunes que están en el PEN y la LGE y que implican una apertura a la diversidad y distintas formas de autonomía.

---

21 El Reglamento de Gestión del Sistema Educativo lo detalla en sus artículos 49.<sup>º</sup> y 50.<sup>º</sup>.

### *Fractura del Gobierno Local con el Gobierno Regional*

Los Gobiernos Locales son las municipalidades provinciales y distritales. Ese Gobierno Local es fracturado, pues los municipios provinciales son separados de la gestión distrital en lo que concierne a la función compartida de la educación, salvo frases sobre cooperación que no afectan el modelo distritalista.

Los Gobiernos Regionales son llamados a “cooperar” con la municipalización, sin haber sido consultados y sin que existan instancias formales de trabajo conjunto de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para la incorporación de los municipios en la gestión. A la totalidad de los Gobiernos Regionales se les retiraría la actividad de pagar la planilla y de administrar los escasos bienes y servicios a medida que avance el PPM.

Como veremos, en el inicio de la transferencia de recursos del PPM a los cinco municipios distritales de la ciudad de Lima la MML estuvo ausente, no ha recibido ninguna función y así se sigue fragmentando el gobierno y la gestión de la ciudad. En el primer grupo de distritos receptores es distinta la fractura.

### *Asfixia administrativa de la escuela*

Los CONEI, en muchos casos, fueron puestos de lado por la representación personal del Director, con lo cual no se estimula el desarrollo institucional. El asunto no es accidental: la ausencia de reflexión sobre la escuela como institución que educa en su conjunto es notoria en la actual política educativa.

Otra fractura es la eliminación en el PPM de toda intención de autonomía escolar. Uno de los aspectos insuficientemente percibidos del texto del PPM es que muestra cómo se ahogaría más la decisión y ejecución de gastos y se afectaría el funcionamiento de alrededor de 40 mil escuelas públicas.

Partimos de que la institución educativa no tiene competencia para ejecutar su presupuesto, salvo el de ingresos propios. Carece de personería jurídica para recibir financiamiento del Presupuesto General de la República. Por ello, se le provee de la UGEL, de escasos bienes y servicios y de capital.

A falta de un presupuesto propio, base de la autonomía escolar, el PPM plantea la sujeción al financiamiento de proyectos. Según el Plan Piloto, el Fondo de

Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa (FONCOMUGE) se utilizará para atender “19 líneas de acción” (véase listado en la Resolución Ministerial del PPM y en Iguiñiz, 2008a, 2007a). Todo gasto, menos la planilla de la escuela, debe pasar por la solicitud del CEM. Pero los pedidos de este último para financiar sus proyectos en esas 19 líneas de acción deben ser sometidos además a aprobación del MINEDU. Solo luego los CEM podrán ejecutarlos. El FONCOMUGE “no está destinado al gasto corriente de remuneraciones”.

Veamos, en el texto del Plan Piloto, lo equívoco del procedimiento que el CEM tiene que realizar para ejecutar el gasto:

“11.6 Mecanismos de asignación de los recursos:

- El Consejo Educativo Municipal-CEM presentará su solicitud ante el Ministerio de Educación, acompañada del informe técnico correspondiente, y fundamentando la provisión de recursos para el financiamiento de la línea de acción solicitada.
- El Ministerio de Educación evaluará la solicitud presentada por el CEM y emitirá el informe técnico sobre la viabilidad del financiamiento requerido [...].

¿Sobre qué pueden decidir el CEM, la escuela y su Director? Como no tienen presupuesto propio, están obligados a hacer un peregrinaje imposible, pues cada iniciativa de gasto debe ser aprobada por el MINEDU. Es imposible que el Ministerio procese las demandas de los CEM del que dependen miles de instituciones de inicial y primaria públicas. Sin presupuesto regular no hay autonomía escolar.

Pero estamos en una contradicción: por un lado, la sujeción hasta el detalle; por el otro, por mandato de otra ley, la de Carrera Pública Magisterial, se asigna a la escuela una capacidad importante de decisión para la evaluación docente.

*Se ofrece el presupuesto actual de las UGEL*

Como veremos a continuación, el presupuesto para cambiar la educación distrital es el mismo del que disponen actualmente las UGEL, y así se empezó a hacer desde el 2009. Será el Alcalde Distrital quien tendrá que buscar más recursos (Evaluación del Plan Piloto, 2007: 7).<sup>22</sup>

---

22 Ministerio de Educación. Oficina de Coordinación Regional. Municipalización de la Gestión Educativa. Evaluación del Plan Piloto 2007, diciembre del 2007.

Solo el MINEDU tuvo estos años un fuerte incremento para la ejecución de programas que aún retiene y que corresponden a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a las escuelas. El presupuesto del MINEDU-Sede Central creció en 383,8% en dos años, cuando pasó de 428 millones de soles a 2072 millones de soles.

A partir de ese lineamiento, varias veces se ha insistido en que es un logro del PPM, aunque no se lo haya dotado de nuevos recursos. Trascibimos una de esas menciones:

Contando con esa posibilidad, se tomó la decisión de ejecutar las actividades del Plan Piloto de Municipalización programadas para el año 2007, utilizando solamente los recursos que estaban disponibles en el presupuesto de la Oficina de Coordinación Regional para este año. Esta decisión se debió al propósito de comprobar que sí es posible hacer las modificaciones institucionales sin incrementar los gastos del Ministerio de Educación, y evitar que en el futuro se interrumpa el proceso de municipalización por falta de fondos. Esta hipótesis ha quedado comprobada, por lo cual, en los años sucesivos se mantendrá la misma estrategia (Evaluación del Plan Piloto, 2007).

Como veremos más adelante, esto se empezó a cumplir en el mes de abril del 2009.

### *Distorsión de la capacidad institucional de los distritos*

El Municipio Distrital del PPM tendrá, según el modelo, todas las funciones que la LGE señala para las UGEL, órgano descentrado de la DRE y muchas de ellas unidades ejecutoras de presupuesto. Para asegurar que toda la educación inicial y la educación primaria pasen a los municipios, se les asignan 11 funciones, aunque bastaría solo con la número 10, referida al cumplimiento del artículo 82.<sup>º</sup> de la LOM, que ya enumera 20 funciones municipales.

Según la directiva del MED denominada Hoja de Ruta número 3, ya 47 municipalidades del PPM están “listas para recibir la transferencia del presupuesto y otros subsistemas administrativos (la negrita es nuestra). Otras 03 se aproximan a ser calificadas como aptas [...]”.

Estas Municipalidades Distritales ya poseen sus secretarías técnicas con todas las facilidades para la adecuada transferencia. Cuentan con personal

de especialistas, infraestructura y ambientes adecuados, así como el equipamiento necesario para el proceso.

Es impresionante la afirmación sobre “los otros sistemas administrativos” que están listos para recibir. Son enumerados en la Hoja de Ruta número 2. Los transcribimos para que no se suponga que estamos exagerando:

“1.3. La Secretaría Técnica, para cumplir a cabalidad sus funciones, deberá estar en posibilidad de cubrir las siguientes áreas administrativas:

Contabilidad

Planillas

Personal

Presupuesto

Tesorería

Trámite Documentario

Archivos, actas, certificados

Logística y/o Abastecimiento”.

Enfaticemos la extraña afirmación según la cual cuentan con “personal de especialistas”. ¿En qué distritos se ha verificado esto? ¿Cómo se puede decir que ya hay una adecuada administración educativa en muchos distritos que son claramente débiles en desarrollo institucional para sus funciones primarias? Una deformación tal de la realidad es poco frecuente, sobre todo por escrito.

Las funciones planteadas para los municipios implican para las municipalidades pequeñas y medianas un insostenible aparato burocrático, ante lo cual parece que el MEF se hizo de la vista gorda, hasta el Proyecto de Presupuesto General de la Republica 2011, cuya quinta disposición final plantea la evaluación del PPM:

Dispóngase la evaluación independiente de la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en las 35 Municipalidades incorporadas en dicho Plan. Dicha evaluación, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, se realizará siguiendo criterios de las evaluaciones independientes del Presupuesto por Resultados. La continuación de la implementación del citado Plan Piloto durante los años fiscales subsiguientes está sujeta a la referida evaluación.

¿Cómo podría el MEF, que niega a muchas UGEL provinciales la capacidad de operar como unidades ejecutoras de presupuesto por el reducido monto que se les asigna, explicar que con el PPM estaría dispuesto a entregar las funciones administrativas completas a muy pequeños distritos? Estamos ante un modelo que amplía la burocracia municipal de manera inconveniente.

### *El salto mortal a los distritos rurales*

Nada más preocupante para nuestro frágil sistema educativo y la institucionalidad estatal que plantear la transferencia a 606 municipios distritales rurales, que tienen a su cargo el Programa JUNTOS, la gestión de la educación básica.<sup>23</sup>

Se trata en realidad de una decisión inesperada, pues lo indicado sobre las condiciones que supuestamente tienen muchos municipios no encuentra asidero alguno en estos distritos rurales. Se anuncia la consolidación de un tratamiento diferenciado de las escuelas en el país, como insistiremos más adelante, pero es preciso adelantar un criterio básico para criticar esta medida. La cultura popular rural contiene múltiples saberes y riquezas, entre ellas las maravillosas lenguas originarias (quechua, aimara o las de ámbito amazónico). Pero su información, experiencia y cultura “escolar” son débiles. Por ello no se les puede entregar el manejo de la educación sin garantizar antes una participación estructurada de profesionales en la materia. Ello es parte de los factores de la calidad acerca de los que legisla la LGE. Para acceder a estos factores, la escuela forma parte de un sistema educativo.

### *¿También la educación superior?*

En cuanto a las escisiones institucionales, la cuestión no tiene cuándo parar. El PPM indica: “También se ampliará el Plan Piloto para incluir a las instituciones de educación Secundaria, Superior no Universitaria y Técnico Productiva, además de las de Inicial y Primaria que funcionan en los distritos participantes en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa” (Evaluación del Plan Piloto, 2007: 45). Eso pondría a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales Provinciales, a corto plazo, fuera de la gestión del sistema de la educación básica

---

23 “Incorporan a diversas municipalidades distritales del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres —JUNTOS— al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa”. Decreto Supremo 022-2010-ED (*El Peruano*, 22 de octubre del 2010).

y superior no universitaria. Pero no hay coherencia con otras normas, como la Ley de Educación Superior No Universitaria, que mantiene este sector a cargo del Gobierno Nacional.

### c. Errado tratamiento de Lima Metropolitana

Un error del PPM, que ya vimos, consiste en desacatar la Constitución y las leyes de descentralización, que establecen claramente que la MML debe tener un tratamiento diferenciado en la legislación.

Por la inexistencia de un gobierno regional, obviamente, toda la lógica de transferencia de funciones cambia, y, por tanto, no cabría hablar de PPM en Lima Metropolitana. Se trata, pues, de un proceso distinto que el de los GR, pues un mismo gobierno local distribuye sus funciones entre su instancia provincial y las distritales.

No podemos desconocer que la Provincia Constitucional del Callao debería merecer también un tratamiento especial: es inútil —y resultado de un enfoque burocrático— tener en la misma circunscripción dos niveles de gobierno, el Regional y el Municipal Provincial.

### *La Comisión de Coordinación Intergubernamental*

La PCM, a través del DS 047-2009-PCM, sobre la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, agrega que la transferencia es incluso de los primeros a los segundos, para dar por fin inicio a la municipalización, como veremos en adelante.

Además, se ratifica la directiva de conformar las Comisiones de Coordinación para consolidar la descentralización. Como ocurrió con la transferencia a la MML, el MINEDU puede hacer caso omiso a la conformación de esa instancia de cooperación intergubernamental, que debió decidir sobre la reciente ampliación del PPM. Como es recurrente en el proceso actual, estas Comisiones de Coordinación no se forman para mantener la discrecionalidad en la toma de decisiones.

### d. El inicio: Transferencia del gasto corriente

El primer paso efectivo, luego de un enrevesado proceso iniciado el 31 de octubre del 2006, se dio el 9 de abril del 2009. Se trató de la transferencia de

fondos para el gasto corriente de las escuelas a ocho municipios distritales, de los cuales cinco corresponden a la provincia de Lima, dos a la provincia de San Vicente de Cañete y uno a la Provincia Constitucional del Callao. Incluimos el primer bloque, que va más allá de Lima Metropolitana, porque permite resaltar el uniformismo.

La transferencia se realiza tomando los fondos de los pliegos de los Gobiernos Regionales y de la DRELM. Se reduce así aun más la ya escasa efectividad de estos organismos. De este modo, se le quitan al Gobierno Regional los pagos administrativos, algunas decisiones pequeñas de gestión del personal y de abastecimiento. De las Unidades Ejecutoras de las UGEL se ha transferido un monto a los pliegos de los municipios. Se trata de fondos para:

Genérica de gasto 1: Personal y obligaciones sociales.

Genérica de gasto 2: Pensiones y otras prestaciones sociales.

Genérica de gasto 3: Bienes y servicios.

Es ilustrativo de la homogeneidad forzada que caracteriza al PPM que se incluya a los distritos de Los Olivos y Pacarán (provincia de San Vicente de Cañete). Solo con transferencias sencillas se puede mantener el esquema errado de tratar igual a municipios tan diferentes.

Este primer paso efectivo no expresa la voluntad de replantear el diseño del PPM para buscar una mejor cooperación municipal con la educación, en coordinación con el nivel regional y con el nacional, pues la educación es una función compartida. Objetivamente, este paso de demorada desconcentración postergó los graves daños ocasionados por la decisión de seguir implementando una alternativa política equivocada y un PPM imposible, en tanto implicó transferir funciones más complejas, pero no se pudo contener más, como vimos, con el salto mortal que supuso la transferencia a las 606 municipalidades rurales.

#### e. Desconcentración y debilitamiento de los Gobiernos Regionales

Luego de tres años en los que en un mar de directivas y reuniones se evitó aplicar el modelo distritalista, se inició la entrega de presupuesto con destino fijo, con lo que la capacidad de decisión del Municipio se tornó nula, pues se trata de gastos con destino fijo. El Municipio Distrital, de gran decididor, pasó a ser una ventanilla de pago que no decide. Una especie de desconcentración.

El Gobierno Central no transfiere nada; solo decide transferir recursos de los Gobiernos Regionales a los Gobiernos Locales. Así lo indicó el plan de transferencia para el 2009. Lo previsible era un aumento, en forma lenta, de las funciones de administración de los Gobiernos Locales.

En el ámbito regional, el Consejo Regional de Arequipa tomó un acuerdo específico sobre el tema:<sup>24</sup> consideró que no conducía a mejorar el servicio, que generaba una desarticulación institucional, pedagógica y administrativa; finalmente, resumió su oposición en la idea de la atomización del servicio.

Sus acuerdos dejaron constancia de que en el diseño, ejecución y evaluación del PPM no se había coordinado con el Gobierno Regional. Además, se conformó una Mesa de Trabajo Multisectorial para hacer seguimiento a la imposición del Gobierno Nacional y disponer la ejecución de los pagos a los docentes. En esta última cuestión el Gobierno Regional no tiene otra alternativa, pues no puede retener sueldos docentes ya emitidos por el MEF.

Los municipios más activos en el emprendimiento de acciones de apoyo a la educación lo hacen al margen del PPM.

¿Qué ofrecen los alcaldes? La desconcentración, ya previsible desde el origen del PPM (Cuenca, 2006), es lo viable, lo que contradice el texto del PPM. Ello golpea las expectativas de varios alcaldes de legitimar su gestión proveyendo el servicio educativo, de alta valoración popular.

En unos casos parece que se pretende asumir las funciones de la UGEL, como si eso garantizara una “política educativa local”. Sabemos, sin embargo, que la UGEL realiza funciones administrativas, lo que ciertamente no garantiza muchos éxitos políticos, salvo tener uno de esos privilegiados ingresos por canon. Ese esquema no parece incorporar de manera clara qué capacidad tendrán en materia de calidad y equidad educativa, y sí, más bien, que se seguirá dejando el poder efectivo en manos del MINEDU.

En el caso de Lima Metropolitana, hay tanto casos de municipios pilotos que esperan que el gobierno metropolitano asuma sus funciones de Gobierno Regional,

---

24 Acuerdo Regional 091-2009-GRA/CR-Arequipa, 21 de septiembre.

**Cuadro 1**  
**Transferencia de partidas a las municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.**  
**Abri-diciembre del 2009 (en nuevos soles). Fuente de financiamiento: Recursos ordinarios**

Pliego	Ministerio de Educación/ Gobierno Regional	Unidad Ejecutora	Pliego habilitador			Pliego habilitado			Monto por transferir	Monto por transferir		
			Genérica del gasto			Genérica del gasto						
			GG1	GG2	GG3	GG1	GG2	GG3				
10	Ministerio de Educación	UE 002-UFE 02 Martín de Porres	27 828 208	10 050	1 521 320	29 359 578	150117	Municipalidad Distrital de Los Olivos	27 828 208	10 050		
		UE 007-UFE 07 San Borja	21 140 986	18 356	1 494 720	22 654 062	150122	Municipalidad Distrital de Miraflores	5 478 795	3 628		
							156140	Municipalidad Distrital de Santiago de Surco	8 925 082	8 418		
							150141	Municipalidad Distrital de Surquillo	6 737 109	6 310		
		UE 006-UFE 06 Vitarte	6 396 896	7 560	487 169	6 891 625	150114	Municipalidad Distrital de La Molina	6 396 896	7 560		
			55 366 090	35 966	3 503 209	58 905 265			6 737 109	35 966		
Subtotal	Gobierno Regional del Departamento de Lima	UE 301 - Educación Cañete	6 398 349	11 970	241 623	6 651 942	150507	Municipalidad Distrital de Imperial	6 012 350	10 640		
							156511	Municipalidad Distrital de Pacarán	365 999	1 330		
Subtotal	Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao	UE 300 Educación Callao	6 398 349	11 970	241 623	6 651 942			6 398 349	11 970		
464								Municipalidad Distrital de Bellavista	8 198 740	1 320		
Subtotal			8 198 740	1 320	362 466	8 562 526	70102		8 198 740	1 320		
Total			69 963 179	49 256	362 466	8 562 526			69 963 179	49 256		
									4 107 298	74 119 733		

Fuente: Decreto de Urgencia 044-2009.

como alcaldes distritales que plantean asumir las funciones de la UGEL sin que les parezca indispensable que la Municipalidad Provincial asuma las suyas.

Los alcaldes que propician el PPM tendrían que prever el riesgo de desgaste rápido que traería una “municipalización” con fragmentación del sistema educativo, con consecuencias dramáticas, primero, y, luego, con una posible recentralización por “demanda” popular.

La igualación en el trato de todos los distritos es el inicio de una atomización que opera como la otra cara del centralismo. Éste se reproduce, y no modifica su relación de decisión y ejecución (control del poder y los recursos) con respecto a los factores de la calidad y las medidas de equidad. Tratar como subordinados a instituciones pequeñas no le exige ceder una cuota importante de poder. Prescindir de los niveles provincial y regional facilita al Gobierno Nacional incidir sobre las escuelas de manera directa.

Retomar la aplicación del texto de este modelo de PPM sería probablemente optar por uno de los diseños más radicales para desentenderse de la necesidad de implantar la equidad en la educación en América Latina. El meollo está pues en hacer a un lado la misión del Estado de garantizar el derecho a una educación de calidad para trasladar esa responsabilidad a los municipios distritales, mientras se gana publicidad resaltando algunos programas estrella a cargo del Gobierno Nacional.

Un proceso así muestra que el destino de la educación pública en su conjunto no es de interés del Gobierno. La ausencia de reflexión sobre la educación pública se acompañó con la sobrevaloración de la importancia de la educación mixta,<sup>25</sup> así como con la diferenciación de los recursos para una parte de las escuelas públicas desde el 2009. Este modelo de semiabandono de la educación no es igual al intento de Fujimori (Iguiñiz y Del Castillo, 1995: 47-73), que copió el modelo de privatización-municipalización de Pinochet. Ese modelo introducía un sistema de competencia entre escuelas a través del subsidio a la demanda (un bono por alumno asistente). Este financiamiento era para que compitan en atraer alumnos en el sector público y en el privado.

---

25 Mercedes Cabanillas en Mesa Redonda de *El Comercio*, 17.11.2007.

## **f. Crítica a la expansión de la municipalización**

Las razones que deberían llevar a desestimar la expansión del PPM son:

- a. La nueva gestión ofrecida en el PPM desde el 2007 no puede mostrar casos de un manejo democrático, con participación del CONEI y la inclusión de la educación particular y la comunidad local en la esfera de la política pública con autonomía institucional. La restricción de los participantes en los CEM es clara. Finalmente, en el CEM están los directores de las escuelas públicas. La democratización debió ser el punto crucial de una nueva gestión.
- b. En el PPM la escuela pública carece de autonomía en sus ámbitos de competencia, incluso el administrativo.
- c. No se han identificado logros en rendimiento en las instituciones educativas de los municipios como resultado del PPM.
- d. No se muestra que se hayan logrado mayores compromisos de los docentes con el proceso.
- e. No se vislumbran avances en la cooperación intergubernamental, sino apenas reuniones de confirmación de las decisiones tomas por el MINEDU.

## **5. Conclusiones: Centralismo y resegmentación**

Tres posibles conclusiones: 1. Centralismo y confusión de normas. 2. Ministerio fuerte. 3. Resegmentación del sistema educativo.

### **a. Centralismo y confusión de normas**

Los casos de cruce de normas no justifican el centralismo de hacer política con las funciones y recursos asignados a las instancias subnacionales y las escuelas. Tampoco que éstas no reclamen con fuerza los recursos que corresponden a sus funciones, para incorporarlos a su presupuesto ordinario. Tampoco se conocen iniciativas de demanda de ampliación del Presupuesto por Resultados por parte de los Gobiernos Regionales.

El caso de Lima Metropolitana es de éhos en los que no hay cruce de normas. Recordemos que no hubo problemas de confusión de normas para crear la DRE del Gobierno Regional de Lima y la DRE del Gobierno Regional del Callao.

Para los intereses políticos de los gobiernos de Toledo y García, queda claro que ninguno estaba dispuesto a perder un campo (Lima) de legitimación política y poder. Por otro lado, Castañeda no se atrevió a arriesgarse en funciones más complejas, sabiendo que la transferencia no se acompaña con los correspondientes recursos. Él prefiere que los municipios distritales asuman algunas funciones. La transferencia de atribuciones a los distritos de Lima Metropolitana sin que la MML asuma las suyas es parte de la fragmentación del sistema educativo.

Además, aún da réditos la obra tangible, sobre todo de infraestructura. En la capital de la República, nada menos, aún pesa el lema de Ricardo Belmont: “Ladrillo, fierro y cemento, lo demás es puro cuento”.

### **b. Ministerio sin escuelas, pero con poder creciente**

El enfoque predominante en la política gubernamental tiene como fondo que un protagonismo de programas estrellados centralizados, los exámenes y una selección de colegios sean el camino a la reforma. Enfoque presente no solo en el Gobierno actual, sino también para la mayoría de políticos y parte de la opinión pública.

Dada la resistencia a asumir su función de rectoría, y a transferir los programas nacionales con sus recursos, el MINEDU ha incrementado su poder. No obstante sus mayores iniciativas, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales no se están consolidando en el ejercicio de sus funciones. En materia de política educativa, el MINEDU tiene más capacidad de acción que en las últimas décadas, superando la que logró gracias a los grandes préstamos de la banca internacional.

La distritalización es del agrado del gobierno centralista, pues le deja mucho espacio en la política educativa y su “obrismo”. El Gobierno Central sabe ejercer liderazgo social con múltiples obras directas, sin potenciar su rol rector y compensador de desigualdades. La elaboración de la Ley de Organización y Funciones (LOF) tarda, y esto expresa una negativa a la reubicación del MINEDU en relación con sus propias funciones y el tipo de relaciones que establecerá con otros niveles de gobierno y con la escuela, cuyas responsabilidades, contrariamente, sí están bien definidas, sobre todo en la LGE. No es exacto que la LOF ordene las funciones compartidas de otros

niveles de gobierno, pues esta ley solo puede normar al propio MINEDU y establecer un tipo de relación con los otros niveles de gobierno y las escuelas.

Veamos los actuales campos de acción directa del MED y del Gobierno Nacional:

- La planificación del MINEDU se ha realizado hasta ahora sin la cooperación de los gobiernos subnacionales.
- El Diseño Curricular Nacional (DCN) corresponde al MINEDU, pero su mejora se realiza con poca inversión para la investigación, con los docentes, sobre su recepción y puesta en práctica. El MINEDU no se compromete en la diversificación con los órganos subnacionales y las escuelas públicas.
- Los textos gratuitos para los alumnos son únicos para todo el país y no se percibe el trabajo de apoyo a la producción de otros apropiados a cada contexto.
- Las evaluaciones nacionales y las pruebas de estudiantes son decididas y diseñadas centralmente. No se convoca al trabajo conjunto con las DRE.
- La institución educativa carece de recursos provistos por el Presupuesto General de la República.
- En infraestructura escolar, la construcción y refacción son nacionales y deberían ser locales.
- El mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura no ha pasado a las escuelas. Sigue decidiéndose cada año a escala nacional, en lugar de formar parte del presupuesto ordinario y automático de cada escuela polidocente completa y, de modo adaptado, entre las escuelas multigrado.
- Las evaluaciones nacionales y las pruebas de docentes son decididas y diseñadas centralmente. No se convoca al trabajo conjunto con la DRE.
- Las plazas docentes son aprobadas en definitiva por los ministerios de Educación y de Economía y Finanzas.

- El diseño y la ejecución del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) son centralistas.
- La Carrera Pública Magisterial es nacional y tiene que serlo, pues implica decisiones económicas que solo puede tomar el Gobierno Nacional.
- El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) no debió ser ejecutado centralmente. Solo la promoción, la supervisión y el financiamiento deben ser centrales y, para cada localidad, poner en marcha uno específico.
- En financiamiento, la parte más importante es provista por el Gobierno Nacional, y debe seguir siéndolo, mientras no haya descentralización fiscal avanzada.

En suma, es grande la intervención del Gobierno Nacional que llega a la vida directa de las escuelas y a los ámbitos regionales y locales. Esa intervención no se debe eliminar, sino reorientar como rectoría. Desde el lado de los Gobiernos Regionales tampoco se puede desconocer al MINEDU y su peso en su respectivo territorio al implementar aspectos de los PER, como viene ocurriendo. Para esa reorientación del Estado Nacional, el primer mandato de política y las pautas organizativas están en gran parte contenidos en la LGE.

### **c. Crítica a un modelo de segmentación educativa**

El enunciado “Todo el poder a los municipios distritales” no aplica al sistema educativo en su conjunto, sino a la escuela pública mayoritaria, que atiende sobre todo a la población en situación de pobreza. Esto solo ratifica la estratificación según la cual en el sector público se cuenta con instituciones con diferentes condiciones según el territorio en el que están y el sector social al que atienden.

En el área rural, el primer estrato está formado por las escuelas creadas por la comunidad (CEGECOM) y las constituidas por municipios (CEGEMUN) de extrema precariedad. Un segundo estrato lo componen las escuelas incompletas del área rural, y luego aparecen las escuelas públicas polidocentes del área rural. Siguen las escuelas públicas urbanas, todas las cuales están en la mira de la distritalización.

Con diferencias importantes respecto de las anteriores, aparecen varios grupos minoritarios en el sector estatal. Se trata de las escuelas de institutos militares y policiales y de las de gestión mixta, parroquiales y de congregaciones, que, a diferencia de Fe y Alegría, cobran una mensualidad.

Otro grupo está formado por las Grandes Unidades Escolares y “colegios emblemáticos” (en especial el Leoncio Prado) de las áreas urbanas consolidadas y antiguas en las capitales que reciben, por decisión discrecional, una fuerte inversión y reconstrucción monumental. Finalmente, el Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú; es rara la franqueza con la que se plantean sus condiciones pedagógicas, de gestión y de personal, totalmente diferentes de la legislación nacional.

Como hemos sostenido, el derecho a la atención de estos alumnos destacados por sus capacidades especiales debió plantearse primero como política de inclusión y atención en la escuela regular y con el apoyo especial en su región.



## CAPÍTULO III

# Realidad educativa de Lima Metropolitana

En este capítulo se presentan los aspectos demográficos y educativos que coadyuvan a la construcción de un diagnóstico del sistema educativo, principalmente formal pero con una incursión en la educación no formal, de Lima Metropolitana. Los rasgos de la política educativa derivan de la ausencia del proyecto de desarrollo de ciudad en general y de la Educación en particular. Se señalan importantes referentes cuantitativos sobre la realidad educativa de Lima Metropolitana.

### **1. Características demográficas de Lima Metropolitana<sup>26</sup>**

De acuerdo con el censo del 2007, la población total de Lima Metropolitana es de 7 605 742 habitantes. Desde 1972, el crecimiento poblacional de la capital fue mayor que el nacional: mientras en el 2007 la población total del Perú era casi el doble (1,9 veces) que la de 1972, la de Lima Metropolitana se multiplicó por 2,5 en el mismo periodo (los 3 millones de 1972 se convirtieron en cerca de 7 600 000 en el 2007). Si en 1972 Lima contaba con el 21,9% de la población nacional, en el 2007 esta proporción se incrementó a 27,7% (véase el cuadro 2).

---

<sup>26</sup> Adaptado de: <<http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Llb0002/indice.htm>>.

## Cuadro 2

### Lima Metropolitana: Proporción de la población respecto de la población total del país

Años	Población total		Lima Metropolitana respecto del país (%)
	Perú	Lima Metropolitana	
1972	14 121 564	3 086 224	21,9
1981	17 762 231	4 381 480	24,7
1993	22 639 443	5 786 758	25,6
2007	27 412 157	7 605 742	27,7

Fuente: INEI: Censos Nacionales de 1972, 1981, 1993 y 2007.

## Cuadro 3

### Lima Metropolitana: Población total y tasa de crecimiento intercensal

Años	Población total	Incremento intercensal		Incremento anual (hab.)	Tasa de crecimiento (%)
		Absoluto (hab.)	Porcentaje		
1972	3 086 224				
1981	4 381 480	1 295 256	42,0	143 917	4,7
1993	5 786 758	1 405 278	32,1	117 107	2,7
2007	7 605 742	1 818 984	31,4	129 927	2,2

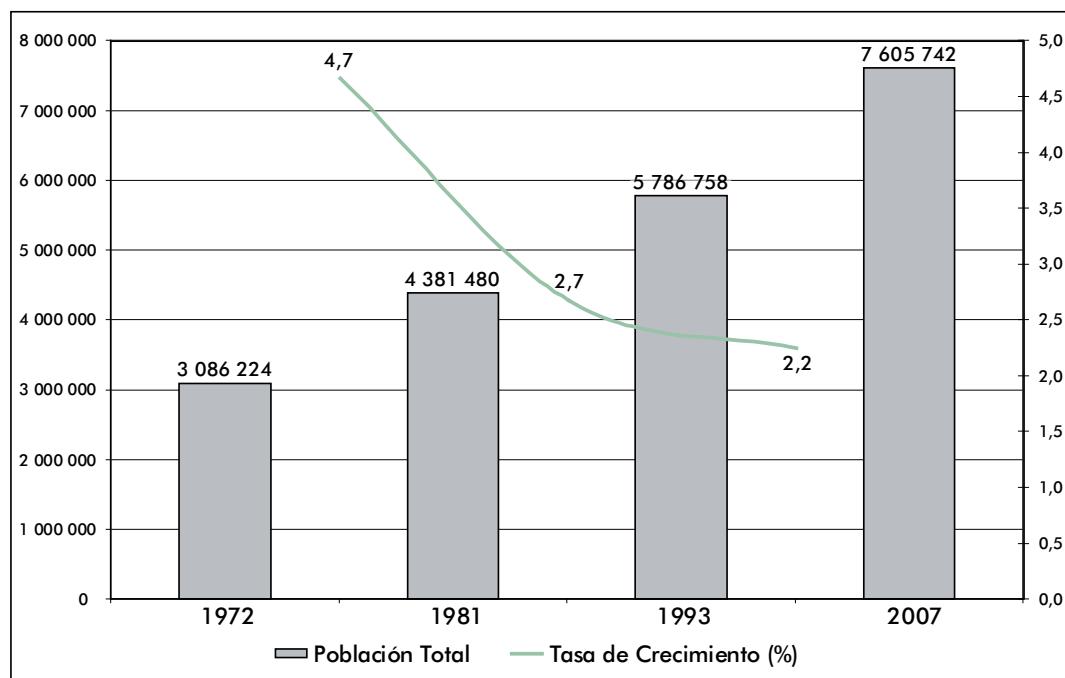
Fuente: INEI: Censos Nacionales de 1972, 1981, 1993 y 2007.

Con el fin de mostrar una mejor idea de la concentración de la población del Perú en Lima Metropolitana, podemos afirmar que tiene aproximadamente tantos habitantes como los de cinco de sus departamentos más poblados (Piura, Cajamarca, La Libertad, Puno, Junín) más Pasco (véase el cuadro 3).

En catorce años —es decir, entre 1993 y el 2007— la población de Lima Metropolitana se incrementó en 1 818 984 habitantes, esto es, 129 927 personas por año.<sup>27</sup> Considerando que la población total de 1993 fue de 5 786 758 habitantes, en términos relativos, el incremento intercensal es de 31,4%.

27 Según el censo, el incremento fue de 2% (Perfil sociodemográfico del Perú, p. 32).

**Gráfico 1**  
**Lima Metropolitana: Evolución de la población y tasa de crecimiento entre los censos**



Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1972, 1981, 1993 y 2007

Entre 1972 y 1981 la tasa anual de crecimiento se situó en 4,7%, entre 1981 y 1993 fue menor (2,7%) y, finalmente, entre 1993 y el 2007 mantuvo su tendencia decreciente (2,2%), explicable por la aparición de nuevos polos de atracción urbana a partir de la década de 1970 y consolidada en el presente siglo, como las ciudades de Trujillo, Arequipa, San Martín, Tarapoto, entre otras, así como por la migración al exterior (véase el gráfico 1).

Esta tendencia declinante del ritmo de crecimiento poblacional, que confirma los resultados de las encuestas demográficas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se explica fundamentalmente por la reducción de los niveles de fecundidad, el incremento en la prevalencia de métodos anticonceptivos y la mejora de los niveles educativos de la población, entre otros factores.

En lo que concierne a los grupos de edad según nivel educativo, en el cuadro 4 se puede observar que, en todos los casos, la variación intercensal (1993-2007) es inferior al promedio total.

#### **Cuadro 4**

#### **Lima Metropolitana: Población total y por grupo de edad**

<b>Grupo etario</b>	<b>1993</b>	<b>2007</b>	<b>Incremento intercensal absoluto (hab.)</b>	<b>Porcentajes</b>	<b>Tasa de crecimiento (%)</b>
0-2	337 803	374 141	36 338	10,8	0,8
3-5	344 992	381 410	36 418	10,6	0,8
6-11	665 630	748 920	83 290	12,5	0,9
12-16	595 109	666 742	71 633	12,0	0,9
17-24	1 049 798	1 212 640	162 842	15,5	1,1
0-24	2 993 332	3 383 853	390 521	13,0	0,9
Total	5 786 758	7 605 742	1 818 984	31,4	2,2

Fuente: INEI: Censos Nacionales de 1993 y 2007.

Hay que destacar que los grupos de edad que corresponden al primer y segundo nivel de educación básica regular (inicial) muestran una tasa de crecimiento intercensal de 0,8%; y lo mismo ocurre en los niveles de educación primaria y secundaria (0,9%) (véase el gráfico 2).

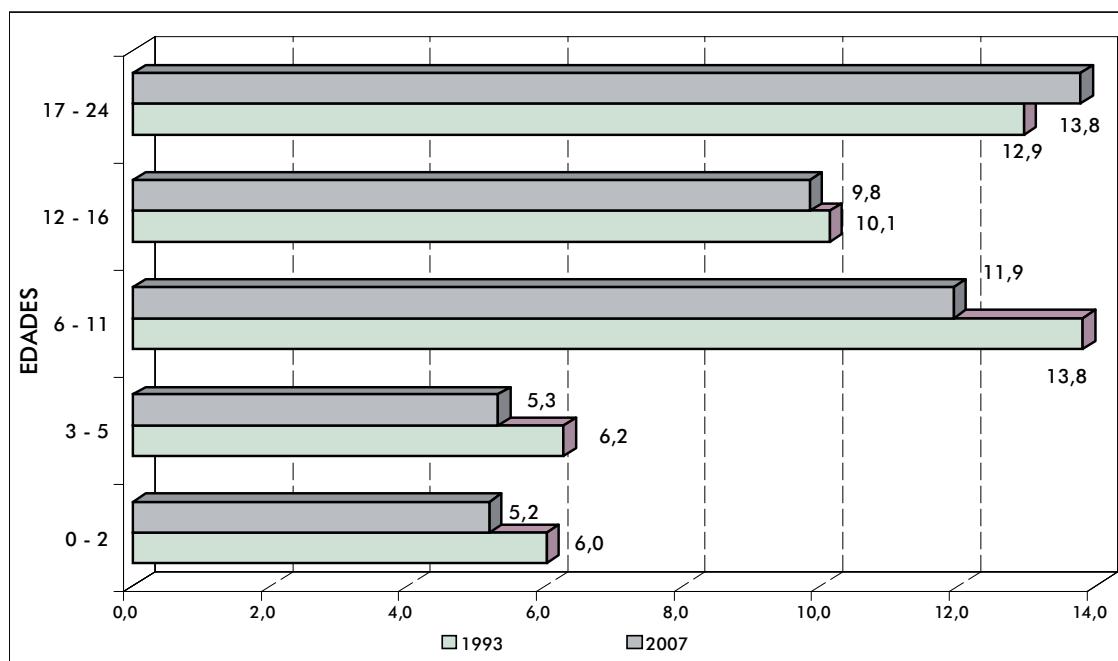
Además, como se puede ver, el grupo de edad que corresponde a inicial (de 3 a 5 años) se redujo de 6,2% en 1993 a 5,3% en el 2007, mientras el de educación primaria (de 6 a 11 años) bajó de 13,8% en 1993 a 11,9% en el 2007. En el grupo que corresponde a la educación superior (de 17 a 24 años), la proporción se redujo de 13,8% en 1993 a 12,9% en el 2007.

Por otro lado, si se compara Lima y Callao con las ciudades más grandes de cada país de América Latina, se comprueba que se ubica, luego de Montevideo, como la de mayor índice de primacía urbana (Joseph, 2005: 148).

## **2. Diagnóstico educacional de Lima Metropolitana: Cantidad sin calidad ni equidad**

Los cambios económicos y sociales ocurridos en la ciudad en la última década no parecen haber ido acompañados de otros en las prácticas pedagógicas de la educación formal. Una excepción es la privatización de la matrícula, que veremos más adelante. Si en el largo plazo se registra un crecimiento de la matrícula en Lima, en años recientes la tendencia se revierte.

**Gráfico 2**  
**Lima Metropolitana: Participación de los grupos de edad normativa en la estructura demográfica, 1993 y 2007  
(En porcentaje)**



Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1993 y 2007.

Acudiremos, además, a los resultados de las pruebas nacionales, para remarcar la baja calidad de los aprendizajes en el conjunto del sistema y en especial en la escuela pública.

#### a. **La expansión de la educación básica, hecho histórico, se detiene**

Durante todo el siglo pasado, la democratización de la educación tuvo como signo mayor el acceso creciente de los sectores populares a ella, primero primaria y luego secundaria. Es el denominado modelo tradicional de expansión, pues la incorporación no ofreció un servicio público semejante sino diferenciado según el grupo social.

Dada la transición demográfica, entrado el nuevo siglo la tendencia histórica se detuvo y empezó una reducción de la matrícula global. Cada año tenemos menos nacidos que, como es natural, demandarán menos aulas.

Según las estadísticas oficiales, el nivel más alto de matrícula se produjo el 2007, y empezó a disminuir desde el año siguiente. En el 2009 se matricularon

## Cuadro 5

### Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones educativas, 2005-2009

Variables	2005	2006	2007	2008	2009	Variación (%)
Matrícula	2 083 494	2 107 419	2 121 662	2 119 941	2 115 413	1,5
Pública	1 282 046	1 220 628	1 211 507	1 180 661	1 150 510	-10,3
Privada	801 448	886 791	910 155	939 280	964 903	20,4
Docentes	120 310	129 206	122 587	124 966	125 987	4,7
Pública	52 972	52 319	53 221	52 523	52 358	-1,2
Privada	67 338	76 887	69 366	72 443	73 629	9,3
Instituciones	14 813	15 517	15 459	15 770	15 728	6,2
Pública	5 463	5 470	5 424	5 639	5 505	0,8
Privada	9 350	10 047	10 035	10 131	10 223	9,3

Fuente: Ministerio de Educación: Censos Escolares.

en Lima Metropolitana aproximadamente 2 115 413 estudiantes en 15 728 programas e instituciones educativas de gestión pública y privada, que fueron atendidos por 125 987 docentes en las diferentes etapas, niveles y modalidades educativas (véase el cuadro 5).

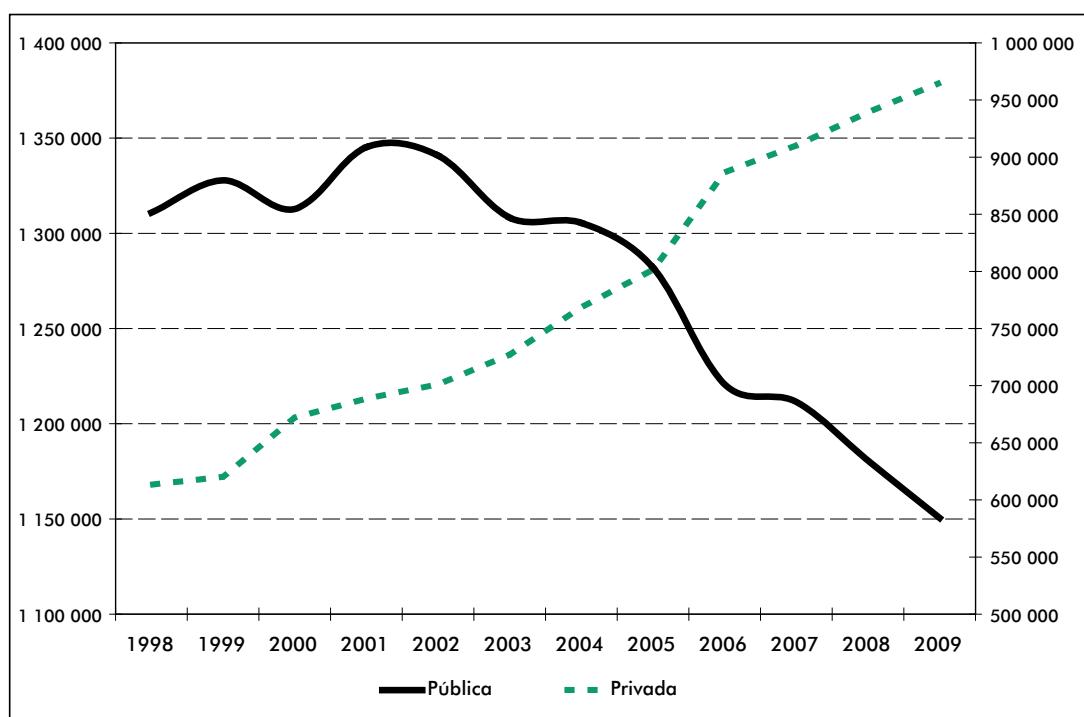
#### b. Se reduce la educación pública y se expande la educación privada

En el cuadro 5 se puede confirmar la disminución de la educación pública y el incremento de la privada. La baja calidad de la primera es casi generalizada, lo que representa una defeción de la democracia. Y la continua expansión de la segunda podría ser consecuencia de este fenómeno de deterioro de la educación pública.

Asimismo, es importante señalar que aun cuando el 54% de la matrícula está a cargo del sector público, el 58% de los docentes trabaja en el sector privado y el 65% de las instituciones educativas son también de gestión privada. En el periodo 2005-2009, la matrícula pública y el número de docentes se redujeron en 10,3% y 1,2%, respectivamente, no obstante lo cual solo en el 2009 se registró una reducción del número de instituciones educativas. Por otro lado, la educación privada mantuvo su tendencia a la expansión.

### **Gráfico 3**

#### **Provincia de Lima: Evolución de la matrícula, 1998-2009**



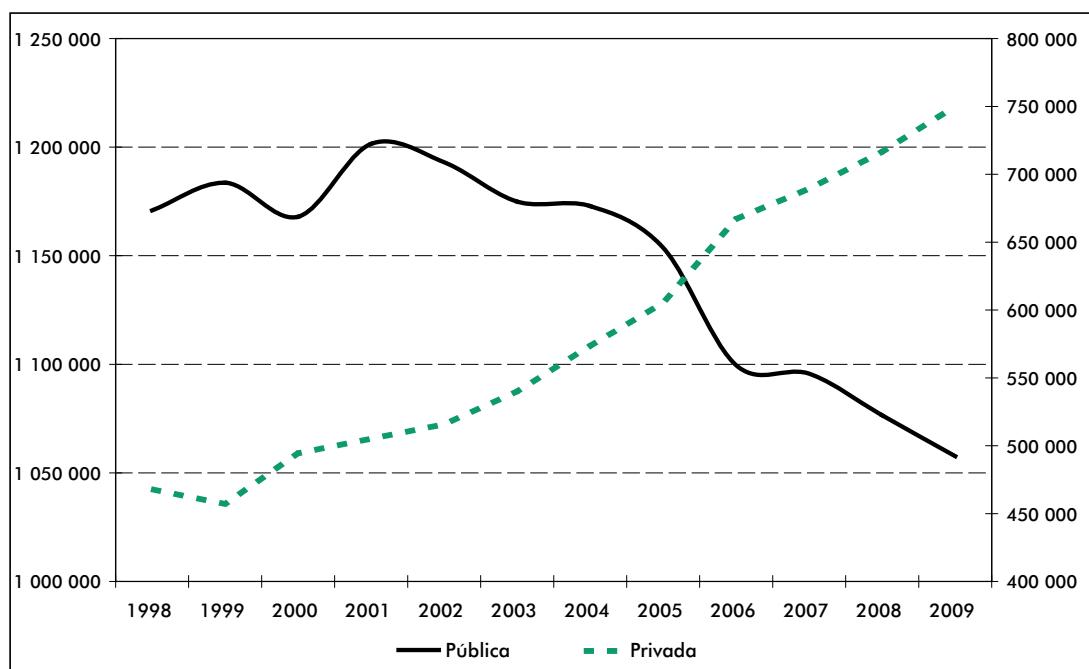
Fuente: Ministerio de Educación. Censos Escolares, varios años.

Según el MINEDU, entre 1998 y el 2009 la matrícula en educación básica y superior se incrementó en Lima Metropolitana en 9,9%, impulsada fundamentalmente por el avance del sistema privado (57,3%), a pesar de la disminución del número de estudiantes en la escuela pública (-12,2%). Es interesante observar que mientras en 1998 la matrícula privada representaba el 31,9%, en 2009 llegaba al 45,6% (véase el gráfico 3). Si esta tendencia se mantiene, se calcula que en pocos años será más de la mitad del total de la matrícula del sistema.

En el periodo anteriormente señalado, la incorporación al sistema educativo de nuevos docentes mantuvo la dinámica de la cobertura (23,5%), siendo menor, obviamente, en el sector público (6,2%) —a pesar del descenso de la matrícula— y mayor en el privado (39,8%). Por tal motivo, el número promedio de estudiantes por docente en el sector público se redujo de 25 a 21.

La expansión del sistema se explica, también, por la creación de 3339 nuevas instituciones educativas entre 1998 y el 2009; de ellas, el 82,5% —es decir, 2 754— son de gestión privada. En este caso, la capacidad instalada promedio del sector privado aumentó de 80 a 87 estudiantes por institución.

**Gráfico 4**  
**Provincia de Lima: Evolución de la matrícula en educación básica, 1998-2009**



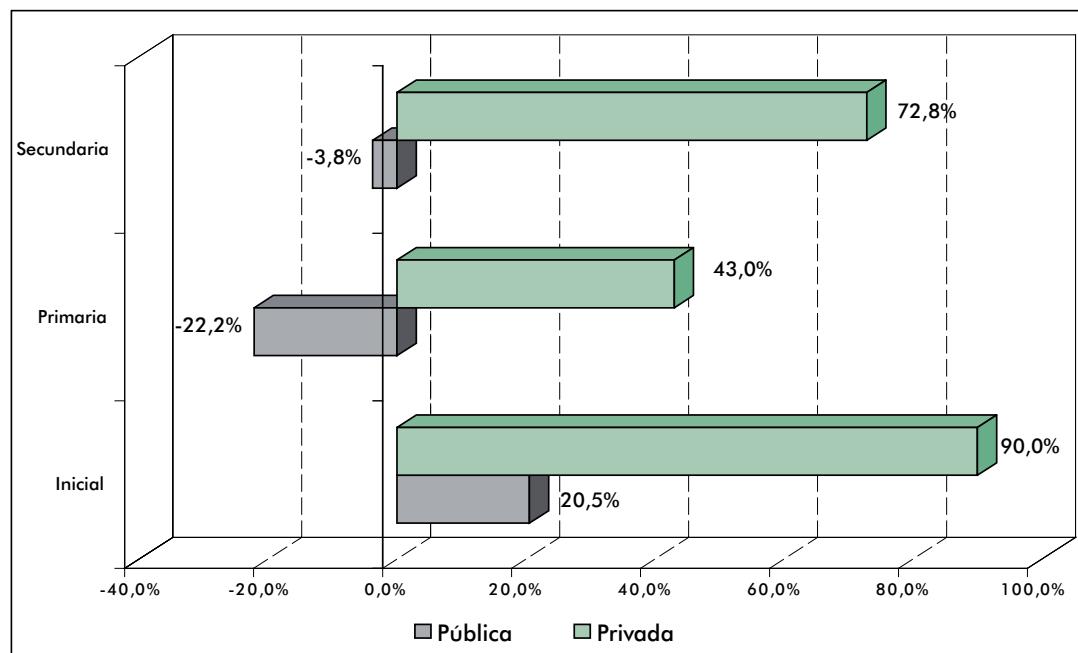
Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

En el periodo 1998-2009 la matrícula en educación básica regular (inicial, primaria y secundaria) se incrementó por encima del total: 10,3%; en el sector público se redujo en 9,7%, y se incrementó en 60,0% en el sector privado (véase el gráfico 4). Dentro de la educación básica regular, la inicial y la secundaria observan el mayor crecimiento en el lapso 1998-2009 (véase el gráfico 5).

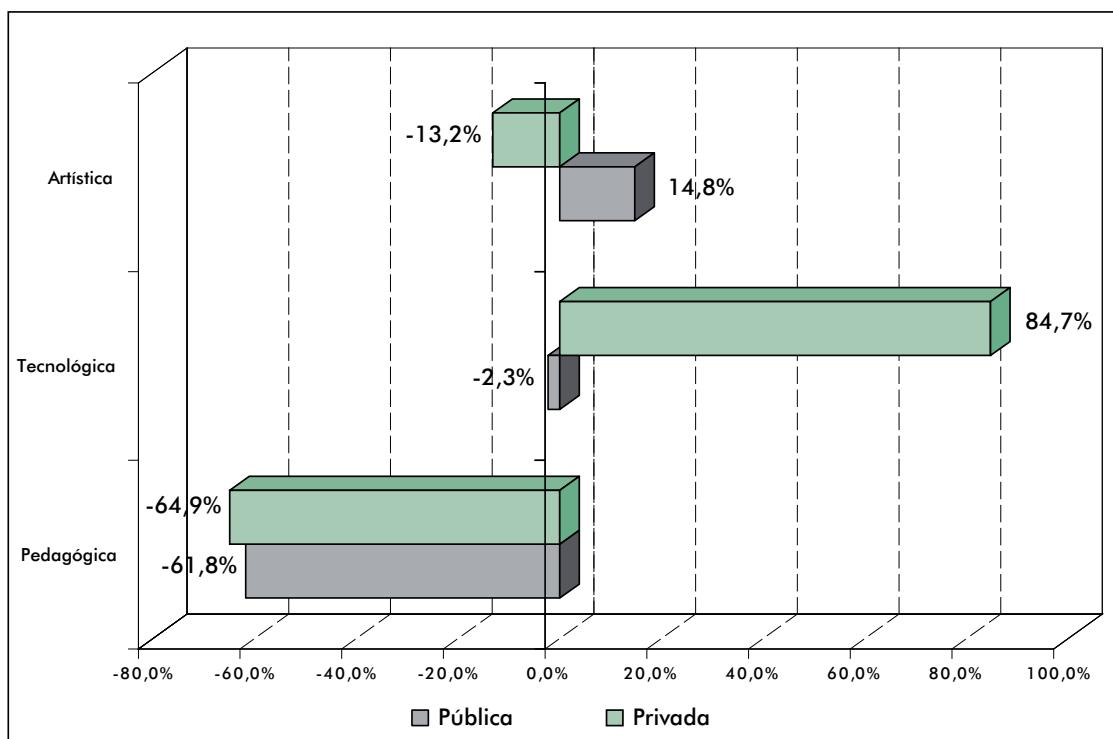
Tal como se observa en el gráfico 5, la matrícula en el sector privado crece en todos los niveles de la educación básica: inicial, 90%; primaria, 43%; y secundaria, 72,8%; sin embargo, en el sector público solo se incrementa en inicial (20,5%) y disminuye en primaria (-22,2%) y secundaria (-3,8%).

En cuanto a la educación básica alternativa, se reduce en el sector público (-55%) y crece en el privado, fundamentalmente en su forma no escolarizada (33%). A su vez, la educación básica especial se contrae tanto en el sector público (-31,6%) como en el privado (-21,1%), quizás por la política de inclusión. En el mismo periodo, la educación técnico-productiva observa un avance importante en el sector privado (40,6%) (véase el gráfico 6).

**Gráfico 5**  
**Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la matrícula por niveles educativos**



**Gráfico 6**  
**Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la matrícula en educación superior**



Por otro lado, hay que destacar que la matrícula en educación superior no universitaria se reduce en el sector público (-10,4%) y crece en el privado (58,2%), impulsada por la mayor demanda (84,7%) en los institutos superiores tecnológicos (IST). De la misma forma, la pedagógica se reduce drásticamente en ambos sectores (-61,8% en el público, -64,9% en el privado).

La educación universitaria es otro aspecto que debe ser tomado en cuenta. La creación de universidades —públicas y privadas—, así como la apertura en Lima de filiales de universidades de otras regiones, han captado la atención de la juventud.

### *Lima: Diversidad de oportunidades educativas*

La oferta educativa en Lima Metropolitana, la más variada del país, es altamente compleja, y reúne todas las modalidades de la etapa básica y la técnico-productiva. Nuestra capital es la ciudad con la más sofisticada educación superior del país, lo que explica la alta migración hacia ella. La experiencia de educación comunitaria, por la diversidad social e institucional de la sociedad civil, es también muy diversa.

La variedad de la oferta de educación superior en Lima queda confirmada por el hecho de que, no obstante el crecimiento anárquico de universidades en los ámbitos regionales y aun provinciales, es en la capital del país donde más universidades nuevas se han creado. Entre el 2000 y julio del 2009 aparecieron 28 universidades en el país, 11 de ellas en Lima. Algunas se han proyectado gracias a sus novedosos aportes, en tanto otras son prolongaciones de IST o escuelas circunscritas a aspectos profesionales específicos, como la Universidad Le Cordon Bleu (Gastronomía) y la Arzobispo Loayza (Enfermería y Obstetricia).

#### **c. Evolución de la cobertura**

En Lima Metropolitana, como en el sistema educativo nacional, la cobertura ha experimentado un avance importante, como se puede apreciar en el cuadro 6.

Tal como se muestra en el cuadro 6, en el tramo de edad de 0 a 2 años el indicador en Lima Metropolitana es superior al promedio nacional, y presenta una leve mejoría entre los años 2005 y 2009: de 5,0% a 6,5%. En el tramo de 3 a 5 años, la tasa es superior a la nacional, con un crecimiento importante (de 78,8% a 86,6%).

**Cuadro 6**  
**Tasa de cobertura total por grupo de edad**  
**(Porcentajes por edades)**

Indicadores/Años	0-2		3-5		6-11		12-16	
	2005	2008	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Perú	4,0	4,2	65,6	73,3	95,9	98,1	85,1	88,7
Lima Metropolitana	5,0	6,5	78,8	86,6	96,3	98,5	91,3	92,8

Fuente: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

**Cuadro 7**  
**Cobertura neta por nivel educativo**  
**(Porcentajes por edades)**

Indicadores/Años	Inicial (3-5)		Primaria (6-11)		Secundaria (12-16)	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Perú	57,5	66,2	92,5	94,4	70,8	76,5
Lima Metropolitana	72,9	79,5	90,6	93,2	82,2	86,0

Fuente: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

La cobertura neta<sup>28</sup> por nivel educativo es otra perspectiva que nos muestra la estadística oficial. En los tramos de edad que corresponden a la educación inicial y secundaria, la cobertura en Lima Metropolitana es superior al promedio nacional, pero inferior en el nivel primario. A pesar de esto, entre los años 2005 y 2009 es notorio el avance de la educación inicial (de 66,6% a 78,8%) y de la secundaria (de 72,9% a 79,5%). En educación primaria, a su vez, el aumento fue de 90,6% a 93,2%, similar a la cobertura total.

La diferencia entre las tasas de cobertura (bruta y neta) se explica por el fenómeno de la extraedad, generado básicamente por la repetición, el abandono temporal y el ingreso tardío de los niños al sistema educativo.

Como vemos, se mantiene un déficit de atención en educación inicial, sobre todo para los niños y niñas de 0-2 años y sus familias (véase el cuadro 7).

28 La cobertura escolar neta considera a la población de un tramo de edad normativo que se encuentra cursando el nivel y modalidad educativa respectiva. Este indicador muestra el comportamiento del acceso oportuno al sistema educativo.

## d. Conclusión en la primaria y secundaria

Otro aspecto importante es la eficiencia del sistema educativo en el ámbito de Lima Metropolitana. En el 2005, la tasa de conclusión<sup>29</sup> en educación primaria entre las edades de 12 y 14 años era en Lima Metropolitana mayor que el promedio nacional, situación que se mantenía en el 2009 (89,1% frente a 79,1%). Lo mismo ocurre para este último año con el tramo de edad de 15 a 19 años (97,9% frente a 94,4%) (véanse los cuadros 8 y 9).

**Cuadro 8**  
**Tasa de conclusión de primaria**  
**(Porcentajes por edades)**

Indicadores/Años	12-14		15-19	
	2005	2009	2005	2009
Perú	75,2	79,1	92,5	94,4
Lima Metropolitana	86,7	89,1	98,2	97,9

Fuente: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

**Cuadro 9**  
**Tasa de conclusión de secundaria**  
**(Porcentajes por edades)**

Indicadores/Años	17-19		20-24	
	2005	2009	2005	2009
Perú	53,8	61,9	67,1	74,6
Lima Metropolitana	69,1	79,3	82,8	86,8

Fuente: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

Al igual que en la primaria, en la secundaria la tasa de conclusión en el tramo de edad de 17 a 19 años ha experimentado un incremento importante, al punto que ha superado el promedio nacional: en el 2009, en la Región Lima Metropolitana el 79,3% de los jóvenes de 17 a 19 años ya había concluido la secundaria,

29 Se define como la proporción de la población de un grupo de edades que ha completado un nivel educativo determinado respecto de la población total de ese grupo de edades. El indicador muestra la proporción de niños que culmina la educación primaria (o secundaria) con la edad oficial y hasta con dos años de atraso, o bien, con la edad oficial y hasta con cinco años de atraso.

frente al 61,9% nacional. El mismo indicador registra un incremento de 82,8% en el 2005 a 86,8% en el 2009 en el tramo de edad de 20 a 24 años, lo que puede interpretarse como una mejora en la eficiencia del sistema educativo de Lima Metropolitana, aunque es un estilo de mayor acceso y permanencia pero con bajos niveles de aprendizaje.

La tasa de conclusión en educación secundaria (17-19 años) es del 79,3%, lo que significa que más de 150 mil jóvenes no la concluyen en tiempo razonable. Con extraedad, esta proporción se amplía.

#### e. **Mediciones del aprendizaje**

El aumento desigual de la cobertura del sistema educativo presenta además problemas de calidad. Un indicador disponible para medir esta dimensión es el rendimiento de los estudiantes en las áreas curriculares básicas: Comunicación y Matemáticas. Estas mediciones las realiza el MINEDU de manera muestral (2004) y censal (2007, 2008 y 2009). Según las pruebas nacionales, en Lima los aprendizajes son muy bajos, aunque superan el promedio nacional.

##### *Segundo grado de primaria*

En los años 2007, 2008 y 2009, el MINEDU realizó la evaluación censal de estudiantes.<sup>30</sup> La ECE alcanzó<sup>31</sup> al 90% de instituciones educativas y al 71% de estudiantes.

---

30 Las pruebas de Comunicación Integral (comprensión de textos escritos en castellano) y Lógico-Matemática fueron aplicadas a los estudiantes de segundo grado de primaria, por ser éste el grado en que finaliza el tercer ciclo de la educación básica regular. En este ciclo, tal como se fundamenta en el DCN de la educación básica regular, se espera que los estudiantes adquieran habilidades para el aprendizaje de la lectoescritura, que les permitirán desarrollar progresivamente otras habilidades de mayor complejidad sobre las que se asentarán los posteriores aprendizajes. Asimismo, se espera también que los estudiantes hayan adquirido el dominio básico de algunas nociones matemáticas fundamentales, como la estructura aditiva y la comprensión del sistema decimal de numeración, al menos hasta la centena (tomado de: "Informe de evaluación censal de estudiantes 2007". MINEDU-UMC).

31 Ministerio de Educación-Unidad de Medición de la Calidad. ECE 2008. Hugo Díaz. Informe sobre ECE 2008.

**Cuadro 10**  
**Diferencias de resultados ECE 2009-ECE 2007: Comprensión de textos escritos y operaciones matemáticas (Porcentajes)**

Logro	Total			ECE 2009		ECE 2007	
	ECE 2009	ECE 2007	Diferencia	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal
<b>Comprensión de textos escritos</b>							
Nivel 2	23,1	15,9	7,2	17,8	43,0	11,9	33,0
Nivel 1	53,6	54,3	-0,7	54,6	49,6	53,5	57,8
< Nivel 1	23,3	29,8	-6,5	27,6	7,4	34,6	9,2
<b>Operaciones matemáticas</b>							
Nivel 2	13,5	7,2	6,3	11,0	23,2	6,3	11,1
Nivel 1	37,3	36,3	1,0	35,3	44,9	33,7	47,2
< Nivel 1	49,2	56,5	-7,3	53,8	31,9	59,9	41,8

Fuente: Ministerio de Educación-Unidad de Medición de la Calidad Educativa.

Un aspecto relevante de los resultados es que el porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria que alcanza el nivel de logro esperado (nivel 2) se incrementó 7,2% en Comprensión Lectora y 6,3% en Matemática respecto de la evaluación del 2007. Vistos los resultados en función del género, se observa que el mayor porcentaje de logro esperado lo tienen las niñas en Comprensión Lectora y los niños en Matemática.

Las diferencias significativas aparecen cuando se analiza la información según el carácter del centro educativo: estatal y no estatal. No solo hay un mayor porcentaje de estudiantes del sector no estatal en el nivel 2, sino que, al comparar los datos del 2007 con los del 2009, la brecha aumenta. También aumenta la brecha entre los que están debajo del nivel 1. En Comprensión Lectora el sector no estatal sube 10%, mientras el estatal lo hace en 7%. En Matemática, el sector no estatal se incrementa en 12,1%, y el estatal en 4,7%.

Que solo el 17,8% y el 11,0% de los estudiantes de segundo grado de escuelas públicas llegue al nivel 2 en Comprensión Lectora y Matemática, respectivamente, es muy preocupante, más aun cuando el 27,6% y el 53,8% están debajo del nivel 1. Lo contrario sucede en las escuelas no estatales, donde los alumnos que alcanzan el nivel de logro esperado son 43,0% en Comprensión Lectora y 23,2% en Matemática (véase el cuadro 10).

**Cuadro 11**  
**Comparación de resultados por región: Comprensión de textos escritos**

Región	ECE-2009			ECE-2007		
	< Nivel 1 %	Nivel 1 %	Nivel 2 %	< Nivel 1 %	Nivel 1 %	Nivel 2 %
Junín	18,0	57,7	24,2	27,0	56,3	16,7
La Libertad	20,6	53,5	25,9	28,0	56,6	15,4
Lambayeque	18,7	55,7	25,6	21,1	58,8	20,0
Lima Metropolitana	9,5	55,4	35,1	10,7	62,7	26,6
Lima Provincias	16,3	58,2	25,5	22,2	61,2	16,7
Loreto	60,2	35,4	4,5	66,5	29,9	3,7
Madre de Dios	33,5	54,1	12,4	32,9	58,4	8,7
Moquegua	8,5	54,4	37,1	11,3	59,9	28,8

Fuente: Ministerio de Educación-Unidad de Medición de la Calidad Educativa.

*Resultados en Lima Metropolitana*

Según las pruebas nacionales, los niveles de aprendizaje en Lima son muy bajos, aunque arriba del promedio nacional.

Tal como se observa en el cuadro 11, en el 2007 solo el 26,6% de los estudiantes del segundo grado en Lima Metropolitana lograban el nivel óptimo<sup>32</sup> en Comprensión Lectora; a pesar de que el indicador era superior al promedio nacional, se trataba sin duda de un nivel bajo.

---

32 Los resultados de las pruebas se reportan según los niveles de logro. Estos niveles agrupan las tareas lectoras y matemáticas que los estudiantes pueden realizar:

Se establecieron dos niveles de logro (nivel 1 y nivel 2), siendo el nivel 2 el que agrupa las tareas esperadas para el grado y el nivel 1 el que agrupa las tareas de menor dificultad.

Los estudiantes que no lograron desarrollar todas las tareas del nivel 1 se ubicaron en el grupo por debajo del nivel 1.

Los niveles de logro son inclusivos; es decir, el desarrollo de las tareas del nivel de mayor dificultad (nivel 2) implica el logro de las tareas del nivel anterior (nivel 1). Así, los estudiantes que se ubican en el nivel 2 tienen alta probabilidad de desarrollar las tareas que pertenecen a ese nivel y al nivel 1 (tomado de MINEDU-UMC: Informe de evaluación censal de estudiantes 2007).

## Cuadro 12

### Comparación de resultados por región: Matemática

Región	ECE-2009			ECE-2007		
	< Nivel 1 %	Nivel 1 %	Nivel 2 %	< Nivel 1 %	Nivel 1 %	Nivel 2 %
Junín	41,2	41,4	17,5	50,5	39,2	10,3
La Libertad	40,9	41,4	17,7	55,2	37,6	7,2
Lambayeque*	45,4	39,8	14,8	52,6	39,4	8,0
Lima Metropolitana*	37,7	44,3	18,0	48,3	43,4	8,0
Lima Provincias	43,9	39,9	16,2	55,3	38,1	6,6
Loreto*	85,1	13,8	1,1	81,4	16,3	2,2
Madre de Dios*	66,7	29,2	4,2	63,8	33,6	2,6
Moquegua	27,9	45,3	26,8	42,1	44,3	13,6

\* Diferencia significativa al 5% en el nivel 2.

Fuente: Ministerio de Educación-Unidad de Medición de la Calidad Educativa.

En Lógico-Matemática, a su vez, logró 8%, cuando el promedio nacional era de 7,9%. En la prueba del 2009, subió a 18% en el nivel 2 respecto del año anterior (véase el cuadro 12).

Las diferencias por tipo de gestión en la ciudad de Lima son altas. En Comprensión Lectora, en el sector estatal, el 26,8% de estudiantes de segundo grado alcanzan el nivel 2, mientras que en el sector no estatal lo hace el 44,5%. En Lógico-Matemática, en el sector estatal, solo el 13,8% de estudiantes alcanza el nivel 2, mientras que en el sector no estatal lo hace el 22,6%.

### Sexto grado de primaria

En el cuadro 13 podemos ver que, para el sexto grado de primaria, en lo que a Comunicación Integral se refiere, 21,6% en la región se ubicaba en el nivel suficiente, por encima del promedio nacional. En Lógico-Matemática, los resultados del nivel regional se situaban por encima de los del nivel nacional: 15,0% frente a 7,9%.

De acuerdo con la misma fuente, en educación secundaria se observaron resultados similares en las áreas curriculares respectivas.

**Cuadro 13**  
**Rendimiento de los estudiantes de sexto grado de primaria en cada nivel de desempeño, 2004**

Pruebas		Suficiente	Básico	Previo	Deabajo de previo
Comprensión de textos	Lima Metropolitana	21,6	40,5	31,8	6,1
	Perú	12,1	28,1	35,7	24,1
Lógico-Matemática	Lima Metropolitana	15,0	49,6	13,2	22,3
	Perú	7,9	34,7	12,7	44,8

Fuente: Ministerio de Educación, República del Perú: Informe de Evaluación Nacional de Estudiantes 2004.

**Cuadro 14**  
**Rendimiento de los estudiantes de tercer año de secundaria en cada nivel de desempeño, 2004**

Pruebas		Suficiente	Básico	Previo	Deabajo de previo
Comprensión de textos	Lima Metropolitana	21,4	28,6	29,6	20,5
	Nacional	15,1	23,8	26,9	34,3
Lógico-Matemática	Lima Metropolitana	9,1	26,8	21,8	42,4
	Nacional	6,0	19,9	19,0	55,1

Fuente: Ministerio de Educación, República del Perú: Informe de Evaluación Nacional de Estudiantes 2004.

*Tercer año de secundaria*

Para el tercer año de secundaria, en lo que a Comunicación Integral se refiere, el 21,4% en la región se ubicaba en el nivel suficiente, por encima del promedio nacional (15,1%). Contrariamente, en Lógico-Matemática los resultados regionales en el nivel suficiente se sitúan por encima de los del nivel nacional: 9,1% frente a 6,0% (véase el cuadro 14).

Para el quinto año de secundaria, en lo que a Comunicación Integral se refiere, en la región el 13,2% se ubica en el nivel suficiente, por encima del promedio nacional (9,8%). En Lógico-Matemática, los resultados para la región en el nivel suficiente se sitúan por encima de los del nivel nacional: 4,2% frente a 2,9% (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Rendimiento de los estudiantes de quinto año de secundaria en cada nivel de desempeño, 2004**

Pruebas		Suficiente	Básico	Previo	Debajo de previo
Comprensión de textos	Lima Metropolitana	13,2	53,2	14,4	19,2
	Nacional	9,8	45,3	14,8	30,1
Lógico-Matemática	Lima Metropolitana	4,2	14,1	19,4	62,4
	Nacional	2,9	11,0	17,7	68,5

Fuente: Ministerio de Educación, República del Perú: Informe de Evaluación Nacional de Estudiantes 2004.

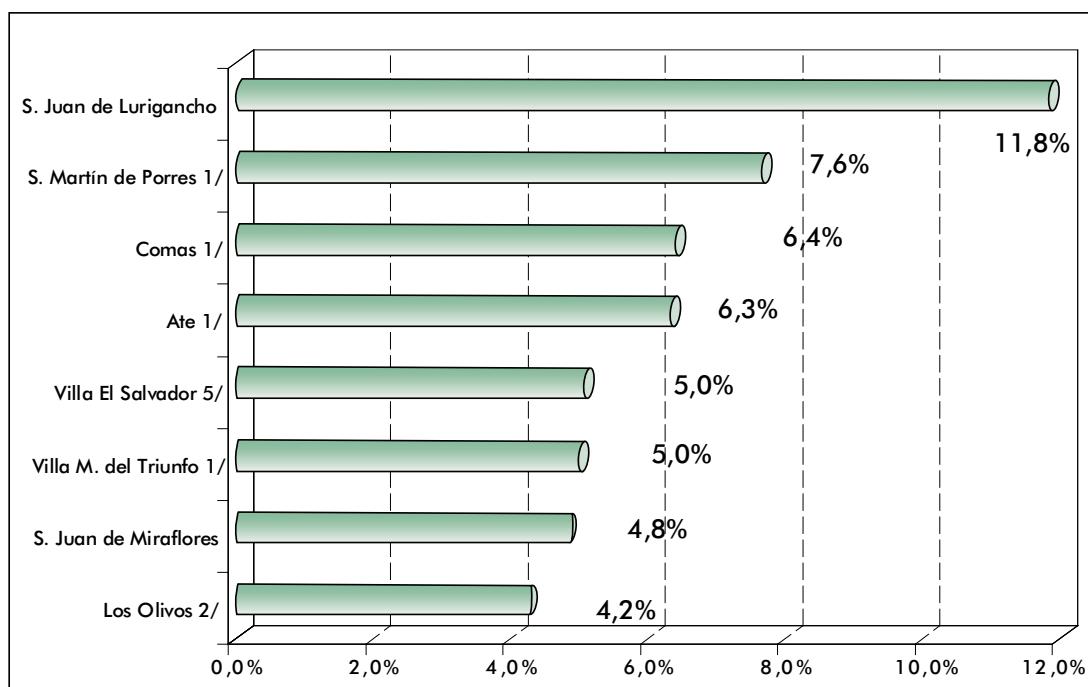
**f. Lima Metropolitana: Población por distritos**

Según la división político-administrativa y el tamaño poblacional (censo 2007), los distritos pueden clasificarse en seis estratos, de la siguiente manera:

- Más de 300 mil habitantes.
- Entre 200 mil y menos de 300 mil habitantes.
- Entre 100 mil y menos de 200 mil habitantes.
- Entre 50 mil y menos de 100 mil habitantes.
- Entre 10 mil y menos de 50 mil habitantes.
- Menos de 10 mil habitantes.

En el *primer estrato* se ubican ocho distritos: San Juan de Lurigancho (898 443 habitantes, 11,8% del total), San Martín de Porres (579 561, 7,6%), Comas (486 977, 6,4%), Ate (478 278 habitantes, 6,3%), Villa El Salvador (381 790, 5,0%), Villa María del Triunfo (378 470, 5,0%), San Juan de Miraflores (362 643, 4,8%) y Los Olivos (318 140, 4,2%). En conjunto, este estrato representa el 51,5% de la población de Lima Metropolitana (véase el gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Lima Metropolitana: Porcentaje de población de los 8 distritos más poblados, 2007**



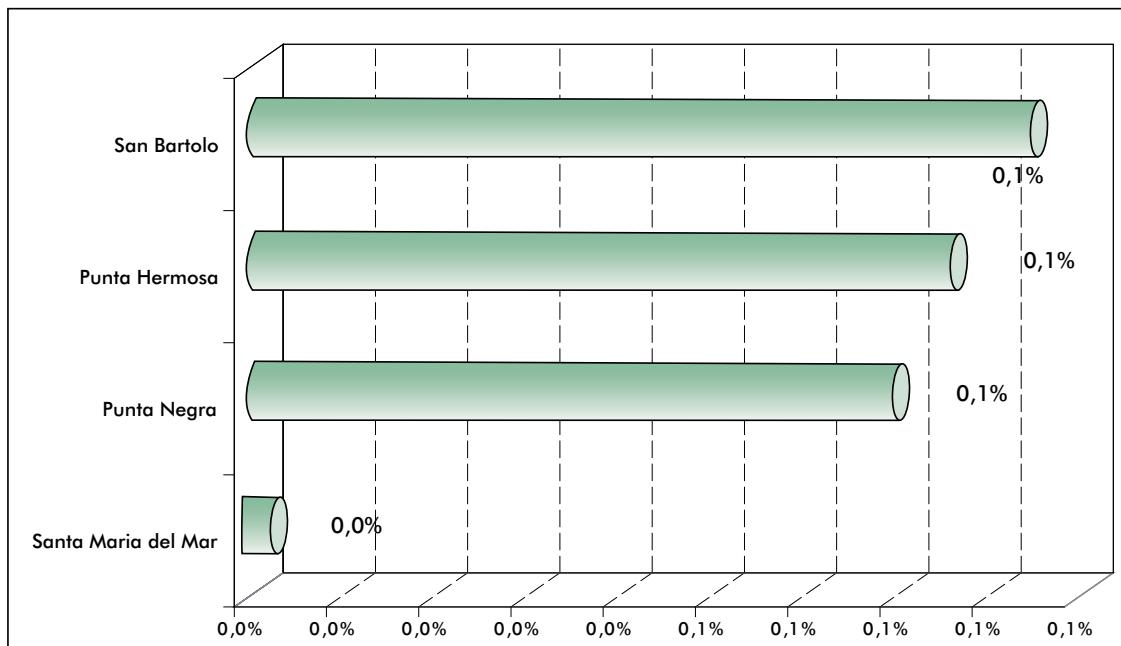
Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1993 y 2007.

En el *segundo estrato* están seis distritos: el Cercado de Lima (299 493 habitantes, 3,9% del total), Santiago de Surco (289 597, 3,8%), Chorrillos (286 977, 3,8%), Puente Piedra (233 602 habitantes, 3,1%), Carabayllo (213 386 habitantes, 2,8%) e Independencia (207 647 habitantes, 2,7%). Este estrato representa el 2,1% de la población de Lima Metropolitana.

En el *tercer estrato* se encuentran ocho distritos: La Victoria (192 724 habitantes, 2,5%), Santa Anita (184 614, 2,4%), El Agustino (180 262, 2,4%), Rímac (176 169, 2,3%), Lurigancho (169 359, 2,2%), La Molina (132 498, 1,7%), San Miguel (129 107, 1,7%) y San Borja (105 076, 1,4%). En conjunto, estos distritos reúnen al 16,7% de la población de Lima Metropolitana.

El *cuarto estrato* comprende once distritos: Surquillo (89 283 habitantes, 1,2% del total), Miraflores (85 065, 1,1%), Breña (81 909, 1,1%), Pueblo Libre (74 164, 1,0%), Pachacámac (68 441, 0,9%), Jesús María (66 171, 0,9%), Lurín (62 940, 0,8%), San Isidro (58 056, 0,8%), Lince (55 242, 0,7%), San Luis (54 634, 0,7%) y Magdalena del Mar (50 764, 0,7%). Este estrato representa el 9,8% de la población de Lima Metropolitana.

**Gráfico 8**  
**Lima Metropolitana: Porcentaje de población de los 4 distritos menos poblados, 2007**



Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1993 y 2007.

En el *quinto estrato* se sitúan seis distritos: Chaclacayo (41 110 habitantes, 0,5% del total), Barranco (33 903, 0,4%), Ancón (33 367, 0,4%), Cieneguilla (26 725 habitantes, 0,4%), Santa Rosa (10 903, 0,1%) y Pucusana (10 633, 0,1%). En conjunto, albergan al 2,1% de la población que reside en Lima Metropolitana.

En el *sexto y último estrato*, con menos de 10 mil habitantes cada uno, se ubican cuatro distritos: San Bartolo (6412 habitantes, 0,1% del total), Punta Hermosa (5762, 0,1%), Punta Negra (5284 habitantes, 0,1%) y Santa María del Mar (161 habitantes, 0,0%). En conjunto, este último estrato representa solo el 0,2% de la población de Lima Metropolitana (véase el gráfico 8).

Al comparar la población según los censos de 1993 y el 2007, se observan variaciones importantes en la posición o ranking de los distritos, según su tamaño poblacional:

Los ocho distritos más importantes por su volumen poblacional en el 2007 presentan el siguiente orden: San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Comas, Ate, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Los Olivos.

El distrito de San Juan de Lurigancho conserva el primer lugar en el periodo intercensal. Sin embargo, Comas, que en 1993 estaba en el segundo lugar, baja al tercero. San Martín pasa del tercer lugar al segundo. El Cercado de Lima, que en 1993 estaba en el cuarto lugar, pasa al noveno en el 2007, y San Juan de Miraflores baja del quinto al séptimo. Por otro lado, Ate sube del sexto al cuarto, Villa María del Triunfo del séptimo al sexto, Villa El Salvador del octavo al quinto, y Los Olivos del noveno al octavo.

La Victoria, que en 1993 ocupaba el décimo lugar, baja al decimoquinto. Santiago de Surco, del duodécimo al décimo. El Rímac, que ocupaba el decimotercero, baja al decimoctavo.

Del total de 43 distritos de Lima Metropolitana, considerando la variable en estudio (volumen poblacional), solo 12 mantienen la ubicación que ocupaban en 1993, en el orden siguiente: San Juan de Lurigancho, Chorrillos, Independencia, Santa Anita, Surquillo, Miraflores, Pueblo Libre, Cieneguilla, San Bartolo, Punta Hermosa, Punta Negra y Santa María del Mar.

La población de los distritos que conforman Lima Metropolitana ha registrado diferentes tasas de crecimiento entre los censos, en función de una mayor o menor concentración de su población. Así, las tasas de crecimiento han sido negativas allí donde ha habido una alta concentración poblacional; es el caso de los distritos tugurizados y empobrecidos de Lima Centro, como Breña, Surquillo, La Victoria y el Rímac.

Contrariamente, los distritos que conforman las áreas de Lima donde la densidad poblacional todavía no es alta muestran una tendencia al crecimiento. Es lo que se encuentra en Santa Rosa y Puente Piedra (Lima Norte); Punta Negra, Punta Hermosa y Pachacámac (Lima Sur); y La Molina y Ate-Vitarte (Lima Este). Allí las tasas de crecimiento fluctúan entre 10% y 18,5%, y tienen aún una baja densidad poblacional en comparación con los distritos que se encuentran en la parte central de Lima Metropolitana (véanse los cuadros 16 y 17).

**Cuadro 16**  
**Lima Metropolitana: Distribución de la población total según distritos, 1972, 1981, 1993 y 2007**

	1972		1981		1993		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	3 086 224	100,0	4 381 480	100,0	5 786 758	100,0	7 605 742	100,0
Lima	366 763	11,9	390 447	8,9	345 233	6,0	299 493	3,9
Ancón	5 777	0,2	8 864	0,2	19 968	0,3	33 367	0,4
Ate	48 822	1,6	118 865	2,7	270 162	4,7	478 278	6,3
Barranco	50 819	1,6	48 898	1,1	41 234	0,7	33 903	0,4
Breña	116 151	3,8	118 251	2,7	91 244	1,6	81 909	1,1
Carabayllo	28 827	0,9	55 550	1,3	108 049	1,9	213 386	2,8
Chaclacayo	22 143	0,7	33 237	0,8	36 502	0,6	41 110	0,5
Chorrillos	93 807	3,0	149 270	3,4	220 066	3,8	286 977	3,8
Cieneguilla	2 616	0,1	4 783	0,1	9 120	0,2	26 725	0,4
Comas	183 358	5,9	304 548	7,0	410 066	7,1	486 977	6,4
El Agustino	93 214	3,0	135 200	3,1	156 204	2,7	180 262	2,4
Independencia	115 788	3,8	159 919	3,6	186 526	3,2	207 647	2,7
Jesús María	87 089	2,8	87 511	2,0	66 483	1,1	66 171	0,9
La Molina	6 160	0,2	15 422	0,4	79 341	1,4	132 498	1,7
La Victoria	274 948	8,9	284 798	6,5	230 063	4,0	192 724	2,5
Lince	85 988	2,8	84 646	1,9	63 827	1,1	55 242	0,7
Los Olivos	53 061	1,7	93 762	2,1	231 367	4,0	318 140	4,2
Lurigancho	53 174	1,7	68 531	1,6	101 656	1,8	169 359	2,2
Lurín	13 239	0,4	17 834	0,4	34 752	0,6	62 940	0,8
Magdalena del Mar	58 888	1,9	58 427	1,3	49 655	0,9	50 764	0,7





	1972		1981		1993		2007	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Pachacámac	4 694	0,2	7 133	0,2	20 131	0,3	68 441	0,9
Pucusana	2 935	0,1	4 318	0,1	4 293	0,1	10 633	0,1
Pueblo Libre	80 906	2,6	88 359	2,0	75 101	1,3	74 164	1,0
Puente Piedra	19 525	0,6	35 689	0,8	104 261	1,8	233 602	3,1
Punta Hermosa	940	0,0	1 063	0,0	3 327	0,1	5 762	0,1
Punta Negra	770	0,0	582	0,0	2 406	0,0	5 284	0,1
Rímac	178 638	5,8	194 092	4,4	192 418	3,3	176 169	2,3
San Bartolo	1 509	0,0	3 065	0,1	3 350	0,1	6 412	0,1
San Borja	36 776	1,2	59 404	1,4	101 359	1,8	105 076	1,4
San Isidro	63 794	2,1	72 704	1,7	63 894	1,1	58 056	0,8
S. Juan de Lurigancho	89 206	2,9	272 898	6,2	591 213	10,2	898 443	11,8
S. Juan de Miraflores	110 512	3,6	174 398	4,0	287 353	5,0	362 643	4,8
San Luis	22 328	0,7	53 141	1,2	49 600	0,9	54 634	0,7
S. Martín de Porres	179 664	5,8	310 426	7,1	385 759	6,7	579 561	7,6
San Miguel	65 361	2,1	104 388	2,4	119 148	2,1	129 107	1,7
Santa Anita	41 835	1,4	75 525	1,7	120 336	2,1	184 614	2,4
Santa María del Mar	46	0,0	101	0,0	185	0,0	161	0,0
Santa Rosa	225	0,0	518	0,0	3 962	0,1	10 903	0,1
Santiago de Surco	70 953	2,3	146 236	3,3	203 569	3,5	289 597	3,8
Surquillo	64 330	2,1	99 176	2,3	89 714	1,6	89 283	1,2
Villa El Salvador	80 778	2,6	147 679	3,4	258 239	4,5	381 790	5,0
Villa M. del Triunfo	106 550	3,5	182 981	4,2	267 278	4,6	378 470	5,0

Fuente: INEI: Censos Nacionales de 1972, 1981, 1993 y 2007.

**Cuadro 17**  
**Lima Metropolitana: Tasa de crecimiento de la población total  
 según distritos, 1972-1981, 1981-1993 y 1993-2007**

	<b>Tasa de crecimiento intercensal      (promedio anual)</b>		
	<b>1972-1981</b>	<b>1981-1993</b>	<b>1993-2007</b>
<b>Total</b>	<b>4,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>
Lima	0,7	-1,0	-0,9
Ancón	4,8	7,0	16,6
Ate	10,3	7,1	30,4
Barranco	-0,4	-1,4	-1,0
Breña	0,2	-2,1	-0,6
Carabayllo	7,5	5,7	26,1
Chaclacayo	4,6	0,8	1,5
Chorrillos	5,2	3,3	5,1
Cieneguilla	6,9	5,5	48,1
Comas	5,7	2,5	3,0
El Agustino	4,2	1,2	1,8
Independencia	3,6	1,3	1,3
Jesús María	0,1	-2,3	0,0
La Molina	10,6	14,6	61,6
La Victoria	0,4	-1,8	-1,0
Lince	-0,2	-2,3	-0,7
Los Olivos	6,5	7,8	11,7
Lurigancho	2,8	3,3	9,1
Lurín	3,3	5,7	15,2
Magdalena del Mar	-0,1	-1,3	0,1
Miraflores	0,6	-1,7	-0,2
Pachacámac	4,7	9,0	73,5
Pucusana	4,3	0,0	15,4
Pueblo Libre	0,1	-1,3	-0,1
Puente Piedra	6,8	9,3	47,3
Punta Hermosa	1,4	10,0	18,5
Punta Negra	-3,0	12,6	26,7
Rímac	0,9	-0,1	-0,6
San Bartolo	8,1	0,7	14,5
San Borja	5,4	4,6	0,7
San Isidro	1,4	-1,1	-0,7
S. Juan de Lurigancho	13,1	6,7	24,6
S. Juan de Miraflores	5,1	4,3	4,9





	<b>Tasa de crecimiento intercensal (promedio anual)</b>		
	<b>1972-1981</b>	<b>1981-1993</b>	<b>1993-2007</b>
S. Martín de Porres	6,2	1,8	7,7
San Miguel	5,3	1,1	1,1
Santa Anita	6,7	4,0	11,0
Santa María del Mar	9,0	5,2	-3,7
Santa Rosa	9,6	18,5	220,3
Santiago de Surco	8,3	2,8	8,7
Surquillo	4,9	-0,8	0,0
Villa El Salvador	6,9	4,8	10,9
Villa M. del Triunfo	6,1	3,2	7,5

Fuente: INEI: Censos Nacionales de 1972, 1981, 1993 y 2007.

### **3. Desigualdades: Los indicadores educacionales en los distritos de Lima Metropolitana**

En los diferentes distritos que conforman Lima Metropolitana se observa un importante avance en lo que concierne a niños y jóvenes atendidos por el sistema educativo<sup>33</sup> en los grupos de edad normativa que corresponden a la educación básica.

En el tramo de edad de 4 a 5 años,<sup>34</sup> de los distritos comprendidos en la UGEL 01, San Juan de Miraflores se observa el indicador más alto (96,2%) y en Villa María del Triunfo el más bajo (86,8%). De la misma forma, en la UGEL 03 el distrito de Jesús María muestra la cobertura más alta (94%). Sin embargo, es en la UGEL 04, en el distrito de Santa Rosa, que se registra la menor tasa de Lima Metropolitana, con 80,9%.

Hay que anotar que la distribución de este indicador entre las UGEL y los distritos muestra grandes diferencias. De este modo, la mayor homogeneidad la presenta la UGEL 02 (CV: 0,7%), y la menor, la UGEL 03 (CV: 12,2%).

En el ámbito de la UGEL 06, el distrito de La Molina tiene la cobertura más alta en el tramo de edad que corresponde a la educación primaria, es decir, de 6 a 11 años de edad (98,4%), mientras que Chaclacayo muestra la cobertura más baja

33 Proporción de la población en cada rango de edad escolar atendida en algún nivel del sistema educativo, respecto de la población total con las edades correspondientes (MINEDU).

34 Datos no disponibles para niños de 3 años de edad.

de la jurisdicción (94,4%). Sin embargo, es en la UGEL 01, en el distrito de Punta Negra, donde se observa la cobertura más alta de Lima Metropolitana: 98,7%.

A diferencia del caso anterior, el indicador expresa pocas discrepancias entre las UGEL y los distritos; tanto es así que la mayor homogeneidad la presenta, también, la UGEL 02 (CV: 0,7%) y la menor, la UGEL 06 (CV: 4%).

En la UGEL 06, es también el distrito de La Molina el que presenta la cobertura más alta en el tramo de edad que corresponde al nivel de educación secundaria, esto es, de 12 a 16 años, con 97%, y Chacacayo la más baja, con 91,3%. En Lima Metropolitana la tasa más baja la registra la UGEL 07, específicamente el distrito de Surquillo, con 90,7%. Este indicador muestra la distribución más homogénea en la UGEL 02 (CV: 0,8%), y la mayor en la UGEL 06 (CV: 1,9%).

La culminación oportuna del nivel primario por los niños<sup>35</sup> es un indicador importante de la eficiencia y la equidad del sistema. En la jurisdicción de la UGEL 03, el Cercado de Lima registra la tasa más alta (97,1%), y el distrito de La Victoria, el indicador más bajo (86,1%). No obstante ello, es en la UGEL 06, en el distrito de Cieneguilla, donde se registra la tasa más baja de Lima Metropolitana, con 77,9%.

Otra perspectiva para evaluar la eficiencia del sistema educativo en el nivel primario es la magnitud de población infantil con primaria completa<sup>36</sup> en los ámbitos señalados.

Al respecto, la diferencia más significativa se da en la UGEL 01. Aquí es importante resaltar que, en tanto el distrito de Punta Hermosa registra el indicador más alto (98,2%), Villa El Salvador presenta un índice de 85,6%. En Lima Metropolitana, el indicador más alto se observa en la UGEL 06, en el distrito de San Borja, con 98,6%.

La culminación oportuna del nivel secundario por los adolescentes y jóvenes<sup>37</sup> es otro indicador relevante de la eficiencia del sistema. En la UGEL 03 se observa

---

35 Proporción de la población de 12 a 14 años de edad que cuenta al menos con educación primaria completa, respecto de la población total en ese rango de edad.

36 Proporción de la población de 15 a 17 años de edad que cuenta al menos con educación primaria completa, respecto de la población total en ese rango de edad.

37 Proporción de la población de 17 a 19 años de edad que cuenta al menos con educación secundaria completa, respecto de la población total en ese rango de edad.

que el distrito de Jesús María presenta la tasa más alta, con 82,1%; el otro polo aparece en la UGEL 01, en el distrito de Pachacámac, donde se registra el 58%. En el ámbito de Lima Metropolitana, el indicador más bajo se observa en la UGEL 01, en el distrito de Lurín, con 58%.

Otra perspectiva para evaluar la eficiencia del sistema educativo en el nivel secundario es la magnitud de población joven con secundaria completa<sup>38</sup> en los distritos.

En esa línea, el indicador más alto aparece en la UGEL 02, distrito del Rímac, con 93,8%; y el más alto en la UGEL 01, en el distrito de Pachacámac, con 71,6%.

La tasa de analfabetismo adulto<sup>39</sup> es uno de los indicadores más importantes en cualquier sistema educativo, en la medida en que busca conocer el avance del sistema en toda la sociedad.

El mayor número de analfabetos adultos se registra en la UGEL 06, en el distrito de Cieneguilla, con 8,9%; y la menor, en la UGEL 03, en el distrito de San Isidro, con solo 0,3%, es decir, 3 analfabetos por cada mil habitantes.

Éste es uno de los indicadores que muestra la mayor disparidad entre las UGEL y los distritos: la UGEL 01 muestra la mayor homogeneidad (CV: 32,8%), y la UGEL 07, la menor (CV: 147,2%).

En cuanto a la infraestructura escolar, es importante la inversión en los colegios emblemáticos y centenarios. Pero no se basa en una actualización de la tendencia poblacional y de la demanda por escuela pública. Las Grandes Unidades Escolares (GUE), fueron hechas para una ciudad de hace 60 años, actualmente los estudiantes que residen en su entorno son mayoritariamente atendidos por la educación privada. Adicionalmente, se desconoce la calidad de los PEI de estas instituciones emblemáticas, que justifique la enorme inversión que han recibido. Es evidente que son las instituciones educativas de los barrios populares donde se requiere mayor inversión.

---

38 Proporción de la población de 20 a 22 años de edad que cuenta al menos con educación primaria completa, respecto de la población total en ese rango de edad.

39 Proporción de la población de 15 a más años de edad que declara no saber leer y escribir respecto de la población total en ese rango de edad.

**Cuadro 18**  
**Lima Metropolitana: Indicadores de cobertura, culminación de la educación básica y analfabetismo según distrito, 2005**

<b>N.º</b>	<b>Distrito</b>	<b>UGEL</b>	<b>Niños y jóvenes atendidos por el sistema educativo</b>			<b>Niños que culminan primaria oportunamente</b>	<b>Población joven con primaria completa</b>	<b>Jóvenes que culminan secundaria oportunamente</b>	<b>Población joven con secundaria completa</b>	<b>Tasa de analfabetismo adulto</b>
			<b>4-5 años de edad</b>	<b>6 - 11 años de edad</b>	<b>12 - 16 años de edad</b>					
1	Lurín	01	91,9	98,4	94,1	81,4	96,3	64,2	77,1	3,9
2	Pachacámac	01	88,5	97,9	94,1	82,1	96,0	58,0	71,6	4,5
3	Pujsana	01	92,3	98,0	92,8	86,8	97,9	69,2	74,0	2,5
4	Punta Hermosa	01	91,9	97,5	94,1	87,5	98,2	78,8	82,9	1,7
5	Punta Negra	01	93,3	98,7	95,5	84,8	97,0	67,4	78,4	1,9
6	San Bartolo	01	90,3	96,4	92,8	86,1	95,9	74,4	86,2	3,2
7	San Juan de Miraflores	01	96,2	96,6	93,7	85,9	97,8	70,7	84,0	2,9
8	Santa María del Mar	01								4,9
9	Villa El Salvador	01	88,5	97,6	93,8	85,6	85,6	68,1	81,0	2,9
10	Villa María del Triunfo	01	86,8	97,5	94,0	85,7	97,4	66,9	80,9	3,1
11	Independencia	02	89,0	97,9	93,9	87,1	97,3	70,0	82,1	6,2
12	Los Olivos	02	90,1	97,7	94,8	88,9	97,9	76,3	88,9	1,4
13	Rímac	02	88,8	96,3	92,8	87,8	97,5	71,8	93,8	1,6
14	San Martín de Porres	02	88,5	96,8	93,6	89,6	98,0	76,6	88,0	1,5
15	Breña	03	89,9	97,9	94,8	90,9	98,4	79,6	91,9	2,9
16	Jesús María	03	94,0	97,2	95,4	91,0	98,1	82,1	92,3	2,5
17	La Victoria	03	86,9	96,4	91,9	86,1	97,5	70,0	83,0	4,5
18	Lima Cercado	03	86,7	95,3	91,8	97,1	97,6	73,6	86,4	1,6
19	Lince	03	91,3	97,9	94,9	90,4	98,3	79,4	91,7	0,5



↓

20	M. Vieja (Pueblo Libre)	03	90,7	97,5	96,4	88,2	98,2	79,6	90,1	0,7
21	Magdalena del Mar	03	89,3	95,9	94,1	89,9	98,0	78,2	89,4	0,6
22	San Isidro	03	81,8	95,2	93,8	90,1	98,2	78,8	91,7	0,3
23	San Miguel	03	92,8	98,1	95,8	88,9	88,9	77,9	90,3	0,7
24	Áncón	04	91,8	98,0	96,0	81,0	97,0	62,9	77,6	6,6
25	Carabayllo	04	82,6	96,4	93,2	85,0	96,8	65,8	78,6	6,6
26	Comas	04	88,3	97,5	93,8	88,1	97,8	72,1	84,3	5,5
27	Puente Piedra	04	83,4	96,6	92,7	83,6	96,9	64,3	76,8	3,6
28	Santa Rosa	04	80,9	98,5	96,1	88,1	88,1	69,3	81,3	2,4
29	El Agustino	05	87,6	97,7	93,0	85,5	97,3	67,1	79,3	6,4
30	San Juan de Lurigancho	05	82,3	96,2	92,5	85,3	97,4	69,4	80,9	2,7
31	Ate	06	82,3	97,1	93,6	86,1	97,4	68,6	87,1	5,8
32	Chacacayo	06	87,4	94,4	91,3	85,0	97,5	72,1	88,0	5,4
33	Geneguilla	06	91,0	97,3	93,8	77,9	95,4	63,3	74,5	8,9
34	La Molina	06	92,7	98,4	97,0	88,6	97,6	75,9	87,4	3,3
35	Lurigancho	06	82,7	96,6	93,1	84,2	97,2	66,9	79,5	4,0
36	Santa Anita	06	84,7	96,5	92,2	87,3	87,3	70,9	83,5	2,5
37	Barranco	07	88,0	96,4	94,4	88,0	98,3	79,3	91,3	2,9
38	Chorrillos	07	91,1	97,4	94,3	85,8	97,7	69,8	83,0	5,4
39	Miraflores	07	89,7	96,6	95,0	87,5	98,5	77,9	90,8	0,3
40	San Borja	07	93,4	97,9	96,1	92,0	98,6	80,1	89,0	0,5
41	San Luis	07	85,4	96,4	92,8	86,8	97,2	70,0	84,9	2,3
42	Santiago de Surco	07	91,5	97,7	95,8	89,5	89,5	77,8	89,3	0,6
43	Surquillo	07	89,1	94,2	90,7	89,5	89,5	78,1	90,7	0,9
<b>Provincia de Lima</b>			<b>86,9</b>	<b>97,0</b>	<b>93,6</b>	<b>86,6</b>	<b>97,4</b>	<b>71,3</b>	<b>83,6</b>	<b>2,2</b>

Fuente: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

## **Educación comunitaria**

Los educadores nos movemos en el plano del reconocimiento de la importancia de los múltiples ámbitos donde se educa la persona, sin embargo prescindimos de la educación social y comunitaria a la hora de hacer el diagnóstico de la educación y definir políticas. La sociedad educa en ámbitos diferentes de la escuela y durante toda la vida. Ello se ha expresado en la LGE, el PEN y parte de los PER. La caracteriza, en primer lugar, la naturaleza diversa y la cantidad de instituciones que concurren directa o indirectamente en la educación comunitaria.

La familia, los medios de comunicación, las figuras públicas, las iglesias, son reconocidos usualmente por su incidencia formativa. La asociatividad como expresión de la democracia se realiza en ámbitos políticos, sindicales, gremiales. La formación en el trabajo, tanto en el sector privado como en el público, es también un ámbito importante en la formación permanente e integral de las personas.

Es antigua la cooperación de la gestión privada con la escuela pública en la denominada gestión mixta. La sociedad civil también coopera con sus experiencias innovadoras. El MINEDU ha incorporado aportes de varias de ellas en el área rural. En Lima está el caso principalmente de Fe y Alegría y las escuelas parroquiales.

Las ONG de educación, desarrollo social y producción de conocimiento son muy numerosas y de gran diversidad. La mayor parte son pequeñas entidades con acción local o que desarrollan ciertas áreas temáticas.

No obstante la diversidad y pluralismo, la mayoría tiende a ubicarse en materias de interés social desde la perspectiva de la equidad, la inclusión y la democracia. Destacan las abocadas a la infancia, la salud, el desarrollo sustentable, la educación rural, los Derechos Humanos, la prensa, la micro y pequeña empresa y las de mujeres.

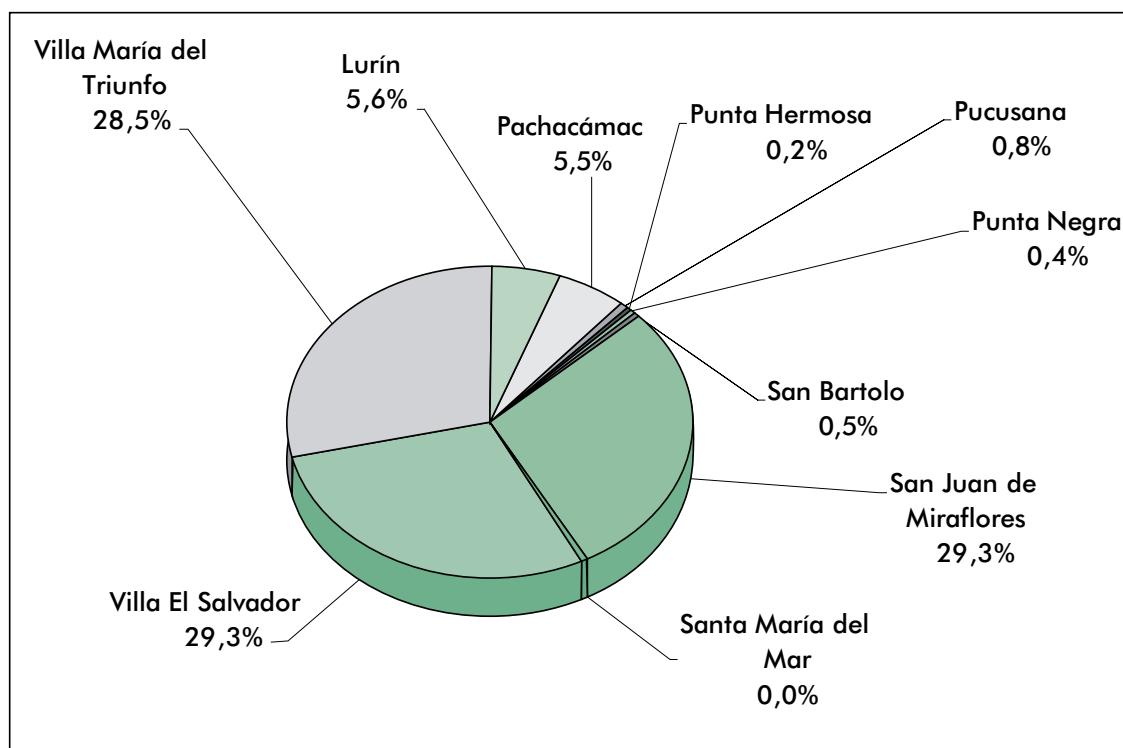
La actividad destinada a los programas de desarrollo (regional y local), y los programas sociales del Gobierno Central, proporcionan espacios formativos. Lo mismo ocurre con las instancias de cooperación entre el Estado y la sociedad civil (véase el cuadro 18).

#### **4. Evolución del sistema educativo en los distritos de Lima Metropolitana**

El avance de la matrícula en el ámbito distrital es heterogéneo y responde fundamentalmente al nivel de desarrollo de cada una de las localidades.

En la jurisdicción de la UGEL 01 la matrícula se ha expandido por encima del promedio provincial en los distritos de mayor población demográfica y también escolar. Es el caso de San Juan de Miraflores (8,0%). Debajo del promedio: Villa El Salvador (12,8%) y Villa María del Triunfo (14,2%). Es importante señalar que en los tres casos la matrícula privada creció por encima del 80% y la pública se redujo -15,6% en San Juan de Miraflores (véase el gráfico 9).

**Gráfico 9  
UGEL 01: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**



Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

Si bien es cierto hubo un aumento importante de la matrícula en los distritos de Pachacámac (95,9%) y Punta Negra (44,3%), su significado es menor dado lo reducido de su población escolar.

De igual forma, el sistema siguió incorporando nuevos docentes, también en el sector público, a pesar de la desaceleración del crecimiento de la población escolar, como es el caso de los distritos de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, donde la ocupación docente se incrementó en 38,1% y 34,4%, respectivamente. Lo mismo sucedió en San Juan de Miraflores (28,3%). Como es de esperar, la relación estudiante-docente se redujo significativamente en todos los distritos: en San Juan de Miraflores, de 28 a 22 estudiantes por docente; y en Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, de 29 a 24.

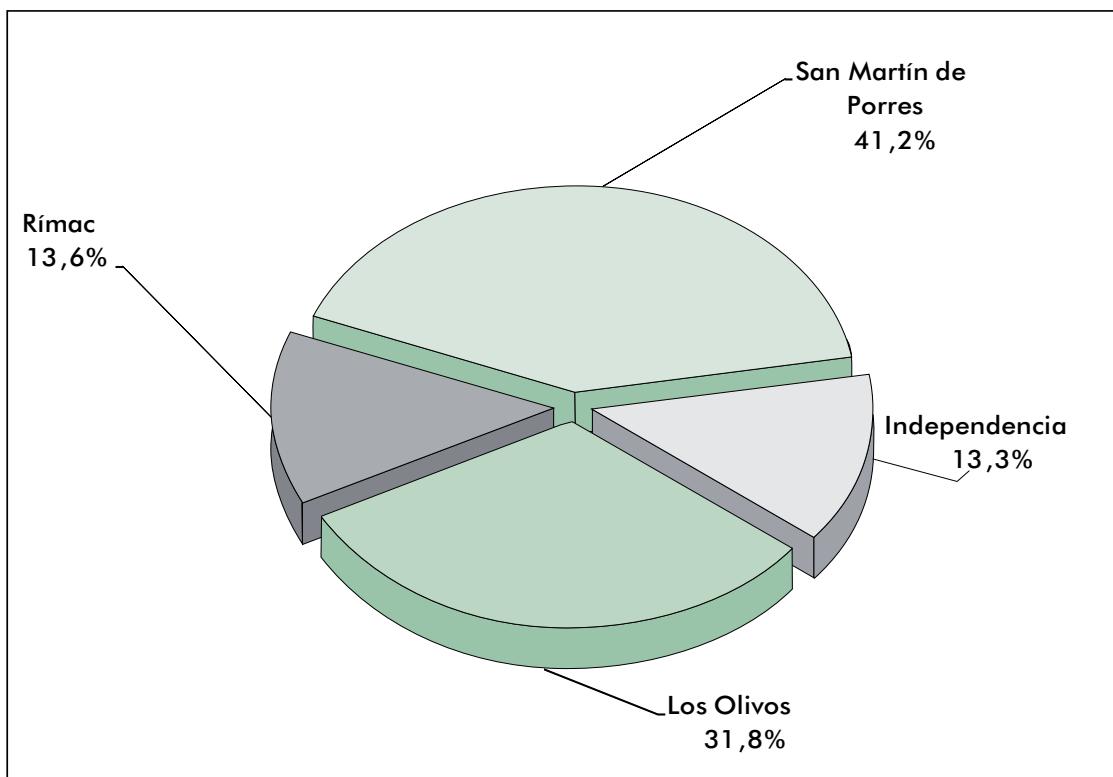
Hay que destacar que el 85% de las instituciones educativas creadas entre 1998 y el 2008 en la jurisdicción son de gestión privada. Es el caso de Villa El Salvador, 235 (170 privadas); Villa María del Triunfo, 209 (162 privadas); y San Juan de Miraflores, 167 (154 privadas). La relación estudiante por institución educativa privada creció de 59 a 80 en San Juan de Miraflores, de 55 a 67 en Villa El Salvador y de 64 a 76 en Villa María del Triunfo.

En los distritos de la UGEL 02, salvo el Rímac, todos observan un crecimiento de la matrícula. En el caso de Los Olivos (25,7%) y San Martín de Porres (20,5%), el avance de la educación privada superó el 100% en ambos casos. Y en el distrito de Independencia la matrícula se incrementó en 238% (véase el gráfico 10).

La misma dinámica se observa en la evolución de la ocupación docente. En el distrito de Los Olivos se incrementa en 48,8%, y en San Martín de Porres, en 50,2%; estas cifras son superadas por las del sector privado: 72,2% y 96,4%, en cada caso. En el distrito de Independencia la ocupación docente se incrementa en 178,9% en los privados. Es importante señalar que el número promedio de estudiantes por docente en el sector público se redujo de 26 a 20 en Independencia, de 31 a 23 en Los Olivos y de 27 a 20 en San Martín de Porres.

El periodo de la referencia se caracteriza, como vemos, por una vigorosa expansión del sector educativo privado. En el distrito de San Martín de Porres se crearon 517 instituciones educativas, 467 de ellas de gestión privada; de la misma forma, 187 en Los Olivos y 93 en Independencia. Asimismo, la capacidad instalada promedio del sector privado aumentó de 53 a 84 estudiantes por institución en el distrito de Independencia, de 65 a 92 en Los Olivos y de 51 a 64 en San Martín de Porres.

**Gráfico 10**  
**UGEL 02: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**



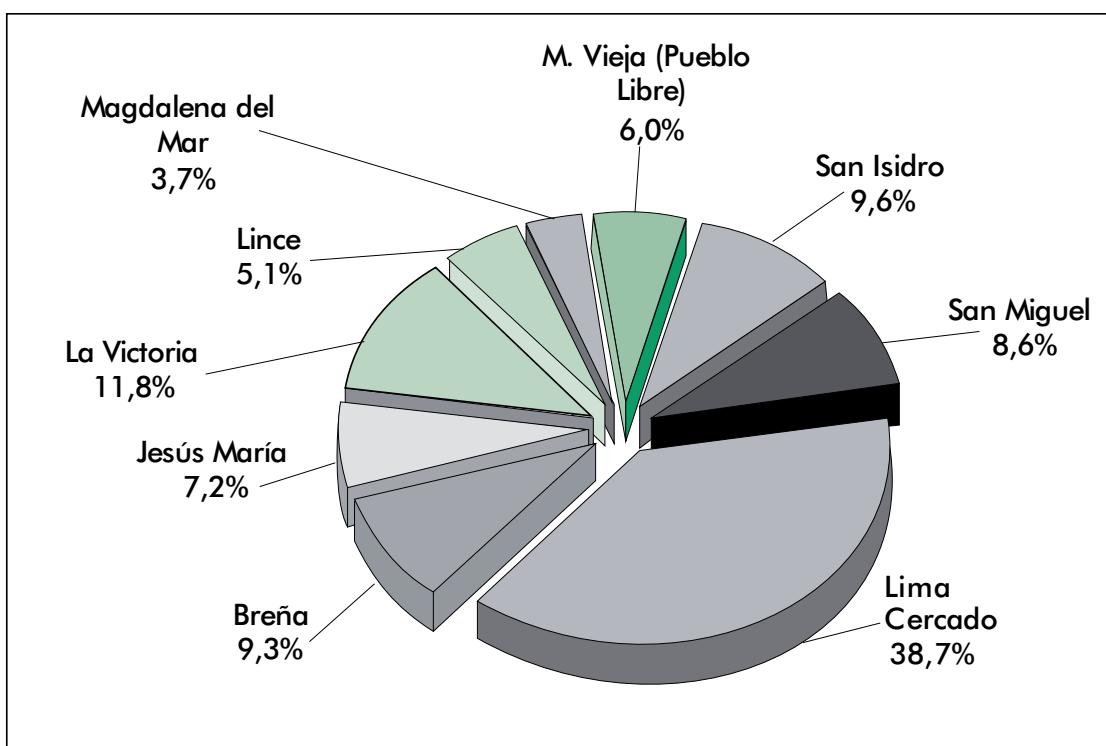
Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

En la UGEL 03, más de la mitad de los distritos que la conforman observan una disminución en la matrícula escolar y, en todos los casos, un decrecimiento superior al 20% en el sector público. En Lima Cercado, que es el de mayor cobertura, experimenta un crecimiento del 4,2% (-23,8% del sector público y 32,6% en el privado) (véase el gráfico 11).

La ocupación docente evoluciona en el mismo sentido: ningún distrito experimenta un incremento importante, salvo San Miguel y San Isidro, donde el número de docentes se incrementa en 28,1% (25,4% público y 36,6% privado) y 46,9% (-41,5% público y 63,2% privado). Hay que resaltar que en ninguno de los casos se observa una disminución importante de la relación de la carga docente bruta (número de estudiantes por docente). En tal sentido, es necesario un proceso de racionalización que optimice esta relación a favor de los educandos. De la misma forma, se puede apreciar que, en la jurisdicción, la tendencia es a la baja.

En el periodo bajo reseña, en el Cercado de Lima se crearon 78 instituciones educativas: 40 públicas y 38 privadas; asimismo, en el distrito de San Miguel,

**Gráfico 11**  
**UGEL 03: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**



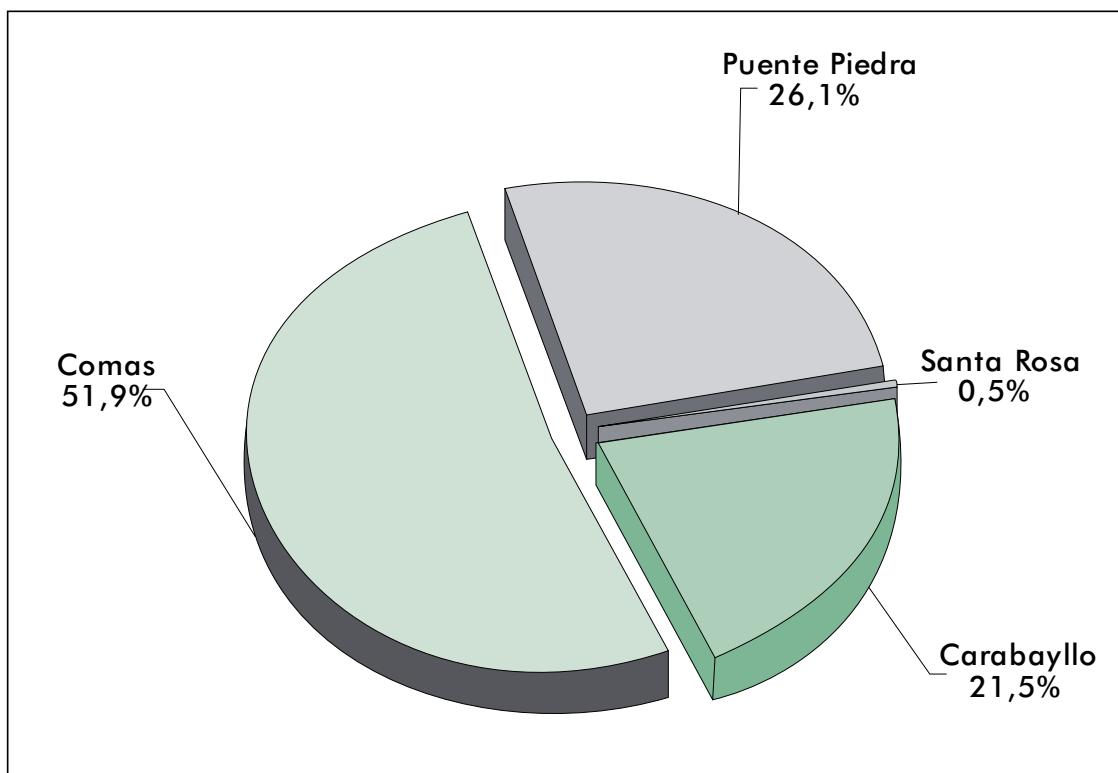
Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

73: 19 públicas y 54 privadas. Como consecuencia de este fenómeno, la relación estudiantes por institución educativa de gestión privada se incrementó de 46 a 233 en el Cercado de Lima.

El distrito de Comas es el que absorbe la mayor matrícula en la UGEL 04 (52,3%); le siguen Puente Piedra (26,1%) y Carabayllo (21,3%). Estos dos últimos experimentan un crecimiento importante en la matrícula escolar: 44,7% y 33,6%, respectivamente. En los tres casos el incremento de la matrícula en el sector privado supera el 100% (Comas: 123,9%) (véase el gráfico 12).

Por el lado de la demanda de docentes, ésta se incrementó sustantivamente en los distritos de Comas (26,5%), Carabayllo (47,3%) y Puente Piedra (78,7%). En este último el sector privado incrementó la ocupación docente en 126,6%. Se deriva de este hecho la disminución del número promedio de estudiantes por docente del sector público, de 27 a 22 en Comas y de 30 a 26 en Puente Piedra.

**Gráfico 12**  
**UGEL 04: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**

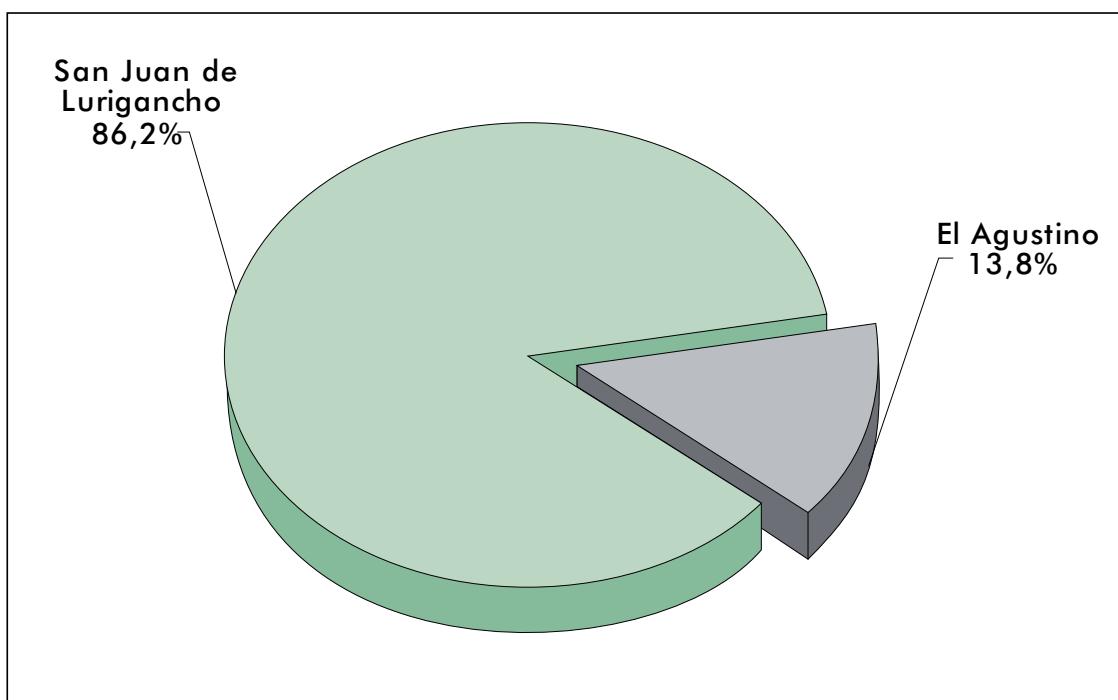


Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

La oferta educativa privada crece de manera dramática. Se crearon en el distrito de Comas 285 instituciones educativas privadas y 39 públicas; en Puente Piedra, 184 privadas y 67 públicas. Como era de esperarse, la relación estudiantes por institución educativa de gestión privada se incrementó de 51 a 66 en el distrito de Comas.

El ámbito de la UGEL 05 se circscribe a solo dos distritos de Lima Metropolitana: El Agustino y San Juan de Lurigancho. Este último representa el 85,5% de la matrícula total. La matrícula pública se redujo -9,0% en El Agustino y se incrementó en 17,2% en San Juan de Lurigancho. La matrícula privada subió en ambos casos: 16,3% y 90,1%, respectivamente (véase el gráfico 13).

En contraposición a la reducción del número de estudiantes, en San Juan de Lurigancho la ocupación docente se incrementó en 37,1% (70,3% en el sector privado). Esto ocasionó que la relación estudiante por docente promedio para el sector público descendiera de 25 a 24 en este distrito.

**Gráfico 13****UGEL 05: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**

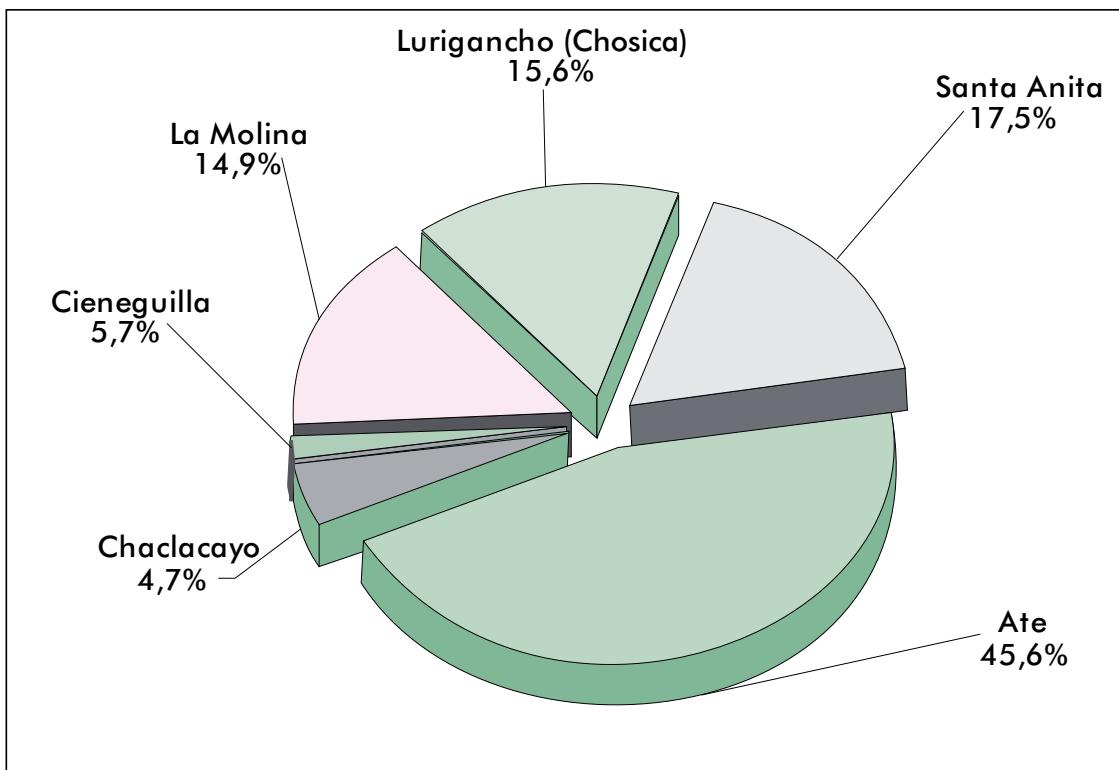
Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

En El Agustino se crearon solo 6 instituciones educativas en el sector privado y 130 en el público; y en San Juan de Lurigancho fueron 144 (300 en el sector privado). La dinámica de la oferta educativa privada se expresa en el aumento de la relación estudiante por institución educativa promedio para el sector privado: de 57 a 64 en El Agustino y de 64 a 84 en San Juan de Lurigancho.

Todos los distritos de la UGEL 06, salvo Chaclacayo, mantienen la tendencia al incremento de la matrícula entre 1998 y el 2008. Los de mayor matrícula, como Ate, Santa Anita y Lurigancho (Chosica), se expanden: 29,1%, 22,0% y 20,6%, en cada caso. En Ate, entre 1998 y el 2008 la matrícula en el sector privado crece en 114,5%; y lo mismo ocurre en Santa Anita (74,1%) y Lurigancho-Chosica (68,0%) (véase el gráfico 14).

En este ámbito también se observa el mismo fenómeno. La ocupación docente se incrementa en el distrito de Ate en 53,2% (86,5% en el sector privado) y Lurigancho (Chosica) en 55,8% (98,5% en el sector privado). Este desarrollo genera que la relación estudiante por docente promedio para el sector público en Ate descienda de 31 a 26 en el periodo bajo reseña.

**Gráfico 14**  
**UGEL 06: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**



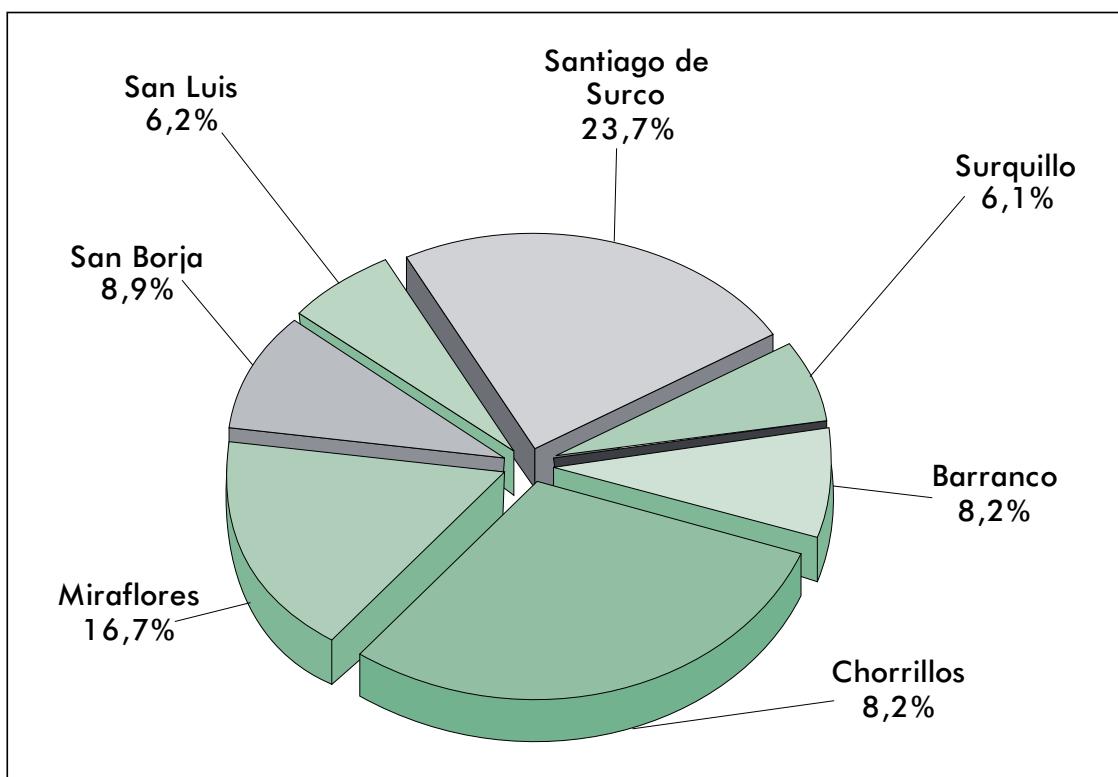
Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

En la jurisdicción se crearon, en el periodo 1998-2008, 293 instituciones educativas en el distrito de Ate, 259 de ellas en el sector privado; y en Lurigancho (Chosica), 133 (84 privadas). Como consecuencia de este hecho, la relación estudiante por institución educativa de gestión privada se incrementó de 60 a 76 en Ate y de 51 a 101 en Santa Anita.

La matrícula en la UGEL 07 se contrajo en todos los distritos, menos en San Luis y Chorrillos, que crecieron en 13,5% y 20,1%, respectivamente. Esta disminución de la matrícula se dio fundamentalmente en el sector público, mientras en los casos en contrario se experimentó un crecimiento de la matrícula privada en Chorrillos (78,8%) y San Luis (35,9%) (véase el gráfico 15).

Como la cobertura, la ocupación docente se expande en el distrito de Chorrillos en 41,0% (60,9% en el sector privado). Por este motivo, la relación estudiante por docente promedio para el sector público desciende de 28 a 22 en este distrito.

**Gráfico 15**  
**UGEL 07: Matrícula por distritos, 2008 (estructura porcentual)**



Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>>.

La expansión de la oferta educativa fue importante en el distrito de Chorrillos; se crearon 131 nuevas instituciones educativas: 34 públicas y 97 privadas. Por tal motivo, la capacidad promedio de las instituciones educativas privadas se redujo de 308 a 80 estudiantes por plantel (véanse los cuadros 19 y 20).

## Cuadro 19

### Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones educativas por distritos, 1998 y 2008

N.º	Distrito	UGEL	Matrícula						Docentes						Instituciones educativas					
			1998			2008			1998			2008			1998			2008		
			Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1	Lurín	01	16 392	13 607	2 785	19 164	13 570	5 594	661	448	213	968	558	410	106	75	31	140	74	66
2	Padreámac	01	9 706	8 045	1 661	19 016	12 180	6 836	371	264	107	953	479	474	80	56	24	167	84	83
3	Pucusano	01	2 554	2 372	182	2 835	2 310	525	108	85	23	143	97	46	21	16	5	27	19	8
4	Punta Hermosa	01	591	591	0	664	579	85	25	0	43	28	15	4	4	4	0	8	5	3
5	Punta Negra	01	856	856	0	1 235	800	435	34	34	0	110	38	72	6	6	0	20	9	11
6	San Bartolo	01	1 251	1 100	151	1 639	1 292	347	71	41	30	89	51	38	14	7	7	14	8	6
7	San Juan de Miraflores	01	93 368	74 245	19 123	100 843	62 665	38 178	4 416	2 644	1 772	5 665	2 829	2 836	554	228	326	721	241	480
8	Santa María del Mar	01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	Villa El Salvador	01	89 414	73 380	16 034	100 856	67 733	31 123	4 085	2 541	1 544	5 488	2 916	2 572	608	316	292	843	381	462
10	Villa María del Triunfo	01	85 960	68 397	17 563	98 155	64 833	33 322	3 795	2 319	1 478	5 243	2 753	2 490	504	228	276	713	275	438
11	Independencia	02	40 615	36 647	3 968	42 114	27 999	14 115	1 746	1 390	356	2 359	1 366	993	201	126	75	283	115	168
12	Los Olivos	02	78 962	56 601	22 361	100 446	51 526	48 920	3 852	1 844	2 008	5 733	2 275	3 458	543	200	343	730	200	530
13	Rimac	02	50 081	39 273	10 808	43 001	29 959	13 042	2 430	1 609	821	2 559	1 467	1 092	232	109	123	304	138	166
14	San Martín de Porres	02	107 576	80 738	26 838	129 990	66 572	63 418	5 740	3 011	2 729	8 619	3 260	5 359	778	251	527	1 295	301	994
15	Lima Cercado	03	38 891	21 328	17 563	155 076	57 125	97 951	5 407	929	4 478	8 229	3 066	5 163	597	214	383	675	254	421
16	Breña	03	28 025	10 689	17 336	37 463	12 889	24 474	1 685	513	1 172	2 301	717	1 584	163	48	115	189	52	137
17	Jesús María	03	59 824	43 911	15 913	28 941	7 165	21 776	3 038	1 800	1 238	1 705	435	1 270	130	22	108	150	24	126
18	La Victoria	03	148 783	74 926	73 857	47 344	29 119	18 225	5 162	3 845	1 317	2 940	1 525	1 415	395	188	207	390	182	208
19	Lince	03	20 483	8 174	12 309	20 358	5 372	14 986	1 482	452	1 030	1 291	284	1 007	116	16	100	131	20	111
20	Magdalena del Mar	03	27 082	10 674	16 408	14 816	8 216	6 600	1 058	467	591	1 105	442	663	104	31	73	109	29	80
21	M. Viejo (Pueblo Libre)	03	16 473	10 781	5 692	23 921	8 243	15 678	1 862	502	1 360	1 665	455	1 210	142	23	119	155	28	127
22	San Isidro	03	22 454	4 371	18 083	38 568	2 763	35 805	1 824	284	1 562	1 240	1 295	1 14	10	104	141	20	121	
23	San Miguel	03	28 973	10 351	18 622	34 619	11 369	23 250	2 091	506	1 585	2 679	691	1 988	219	26	193	292	45	247
24	Ancón	04	9 381	6 995	2 386	10 904	8 208	2 696	365	208	157	517	322	195	72	39	33	102	63	39
25	Carabayllo	04	40 478	31 069	9 409	54 077	33 770	20 307	1 923	1 019	904	2 833	1 312	1 521	330	186	144	522	220	302
26	Comas	04	119 690	99 720	19 970	130 550	85 844	44 706	5 729	3 685	2 044	7 246	3 818	3 428	730	341	389	1 054	380	674
27	Riobamba	04	45 283	35 167	10 116	65 502	44 586	20 916	1 838	1 157	681	3 284	1 741	1 543	348	208	140	599	275	324
28	Santa Rosa	04	433	104	329	1 300	689	611	29	4	25	78	29	49	5	2	3	30	17	13
29	El Agustino	05	40 862	33 374	7 488	37 186	28 48	8 708	1 953	1 323	630	2 002	1 206	796	179	48	131	332	195	137
30	San Juan de Lurigancho	05	197 455	156 017	41 438	231 449	152 662	78 787	8 692	5 121	3 571	11 913	5 830	6 083	1 228	585	643	1 672	729	943
31	Ate	06	97 978	75 721	22 251	126 502	78 784	47 718	4 594	2 465	2 129	7 036	3 065	3 971	690	322	368	983	356	627
32	Chacachacra	06	13 640	11 329	2 311	12 983	9 324	3 659	758	456	302	824	420	404	91	39	52	107	41	66
33	Cieneguilla	06	3 339	2 975	364	4 563	3 483	1 100	144	117	277	152	125	24	18	6	42	23	19	
34	La Molina	06	32 300	12 704	19 596	41 393	14 399	26 994	2 271	436	1 835	3 386	646	2 740	205	33	172	251	38	213
35	Lurigancho	06	35 334	27 294	8 640	43 329	28 811	14 518	1 627	956	671	2 535	1 203	1 332	242	146	96	375	195	180
36	Santo Antón	06	39 680	27 598	12 082	48 415	27 382	21 033	2 136	1 023	1 113	2 645	1 072	1 573	348	113	235	291	82	209
37	Barranco	07	24 082	16 939	7 143	20 433	12 902	7 531	1 215	683	532	1 194	638	556	98	37	61	101	36	65
38	Charilllos	07	63 154	47 129	16 025	75 884	47 215	28 649	3 149	1 702	1 447	4 440	2 112	2 328	233	181	52	573	215	358
39	Miraflores	07	53 754	10 997	42 757	41 867	8 549	33 318	4 016	478	3 538	3 243	440	2 803	325	28	297	221	29	192
40	San Borja	07	26 204	9 220	16 984	22 203	8 802	13 401	2 357	435	1 922	1 851	477	1 374	271	40	231	171	29	142
41	San Luis	07	13 759	10 508	3 251	15 611	11 193	4 418	888	441	447	992	521	471	129	50	79	138	54	84
42	Santiago de Surco	07	75 528	30 468	45 060	59 393	19 904	39 489	5 838	1 360	4 478	5 039	1 126	697	126	571	576	116	460	
43	Surquillo	07	22 993	14 495	8 498	15 333	9 297	6 036	1 507	688	819	1 145	576	172	44	128	132	41	91	
<b>Provincia de Lima</b>		<b>192421</b>	<b>1 310 886</b>	<b>613 355</b>	<b>211 9941</b>	<b>1 180 661</b>	<b>939 280 1 180 661</b>	<b>49 310</b>	<b>52 664</b>	<b>125 047</b>	<b>72 443</b>	<b>12 048</b>	<b>4 786</b>	<b>7262</b>	<b>15 769</b>	<b>5 638</b>	<b>10 131</b>			

Tomado de: <<http://escale.minedu.gob.pe/escala/inicio.do>>.

**Cuadro 20**  
**Lima Metropolitana: Matrícula, docentes e instituciones por etapas y niveles educativos, 1998 y 2008**

Concepto	Matrícula						Docentes						Instituciones Educativas					
	1998			2008			1998			2008			1998			2008		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
<b>Total</b>	<b>1 924 241</b>	<b>1 310 986</b>	<b>613 355</b>	<b>2 119 941</b>	<b>1 180 661</b>	<b>939 280</b>	<b>101 974</b>	<b>49 310</b>	<b>52 664</b>	<b>124 947</b>	<b>52 523</b>	<b>72 424</b>	<b>12 389</b>	<b>4 920</b>	<b>7 469</b>	<b>15 770</b>	<b>5 639</b>	<b>10 131</b>
Básica regular	1 638 602	1 170 864	467 738	1 793 082	1 076 486	716 596	85 630	42 758	42 872	104 809	46 108	58 701	11 134	4 449	6 685	14 235	5 177	9 058
Inicial	244 514	158 416	86 098	336 030	184 630	151 400	12 748	4 385	8 363	18 761	5 918	12 843	5 865	2 972	2 893	7 554	3 591	3 963
Escolarizada	195 021	108 923	86 098	292 657	141 277	151 380	12 493	4 130	8 363	18 474	5 632	12 842	3 589	696	2 893	4 870	908	3 962
No escolarizada	49 493	49 493	43 373	43 353	20	255			287	286	1	2 276	2276		2 684	2 683	1	
Primaria	829 915	584 571	245 344	812 774	473 614	339 160	38 157	18 431	19 726	44 214	18 718	25 496	3 537	903	2 634	4 286	935	3 351
Secundaria	564 173	427 877	136 296	644 278	418 242	226 036	34 725	19 942	14 783	41 834	21 472	20 362	1 732	574	1 158	2 395	651	1 744
Básica alternativa	87 694	68 119	19 575	72 000	45 728	26 272	3 379	2 253	1 126	4 372	2 507	1 865	433	248	185	622	255	367
Escolarizada	74 164	66 245	7 919	46 808	44 108	2 700	2 641	2 183	458	2 555	2 419	136	308	239	69	271	244	27
No escolarizada	13 530	1 874	11 656	25 192	1 620	23 572	738	70	668	1 817	88	1 729	125	9	116	351	11	340
Básica especial	10 658	7 669	2 989	8 253	6 045	2 208	1 466	1 005	461	1 363	962	401	118	74	44	105	68	37
Escolarizada	10 219	7 230	2 989	7 573	5 365	2 208	1 422	961	461	1 293	892	401	105	61	44	89	52	37
No escolarizada	439	439	680	680	44	44			70	70			13	13		16	16	0
Técnico-productivo	86 040	39 692	46 348	105 729	31 922	73 807	4 122	1 674	2 448	5 159	1 487	3 672	487	120	367	575	108	467
Escolarizada	86 040	39 692	46 348	105 729	31 922	73 807	4 122	1 674	2 448	5 159	1 487	3 672	487	120	367	575	108	467
No escolarizada	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	0	-	0	
Superior no universitaria	101 247	24 542	76 705	140 877	20 480	120 397	7 377	1 620	5 757	9 244	1 459	7 785	217	29	188	233	31	202
Pedagógica	16 973	3 643	13 330	7 634	1 474	6 160	1 305	234	1 071	919	131	788	41	3	38	52	3	49
Tecnológica	82 793	19 828	62 965	131 830	113 855	5 636	1 091	4 545	7 985	1 102	6 883	166	21	145	170	23	147	
Artística	1 481	1 071	410	1 558	1 176	382	436	295	141	340	226	114	10	5	5	11	5	6

## CAPÍTULO IV

# Magnitud de la inversión pública en Educación

A lo largo de los últimos años hemos llegado al convencimiento de que existe una confusión respecto de lo que verdaderamente es el gasto público en Educación (GEP), puesto que a la hora de poner en tela de juicio su real dimensión y hacer comparaciones con otros agregados macroeconómicos surgen discrepancias.

En la década de 1970, cuando en las dependencias del aparato estatal se potenciaron los órganos de planificación en la administración central del MINEDU, se empezó a manejar un concepto de GEP que algunos pensamos conserva actualidad, por constituirse en unidad de análisis de las principales investigaciones que sobre aspectos económico-financieros de la educación se han efectuado.

En este capítulo hemos de aclarar este concepto para, en adelante, manejar criterios homogéneos en el cálculo de esta variable. Nuestro propósito es un análisis respecto de qué política educativa está efectivamente expresada en el presupuesto.

### **1. Conceptos de economía en la gestión pública**

#### **a. Instrumentos para la inversión en Educación**

La real dimensión del aporte estatal a la educación pública ha sido cuestionada desde distintos puntos de vista. Antes de establecer cualquier relación que nos permita efectuar un análisis, es necesario hacer un deslinde conceptual, es decir, identificar la diferencia entre función, programa y subprograma; asimismo, entre sector, pliego y unidad ejecutora, etcétera.

#### **b. La clasificación funcional programática e institucional**

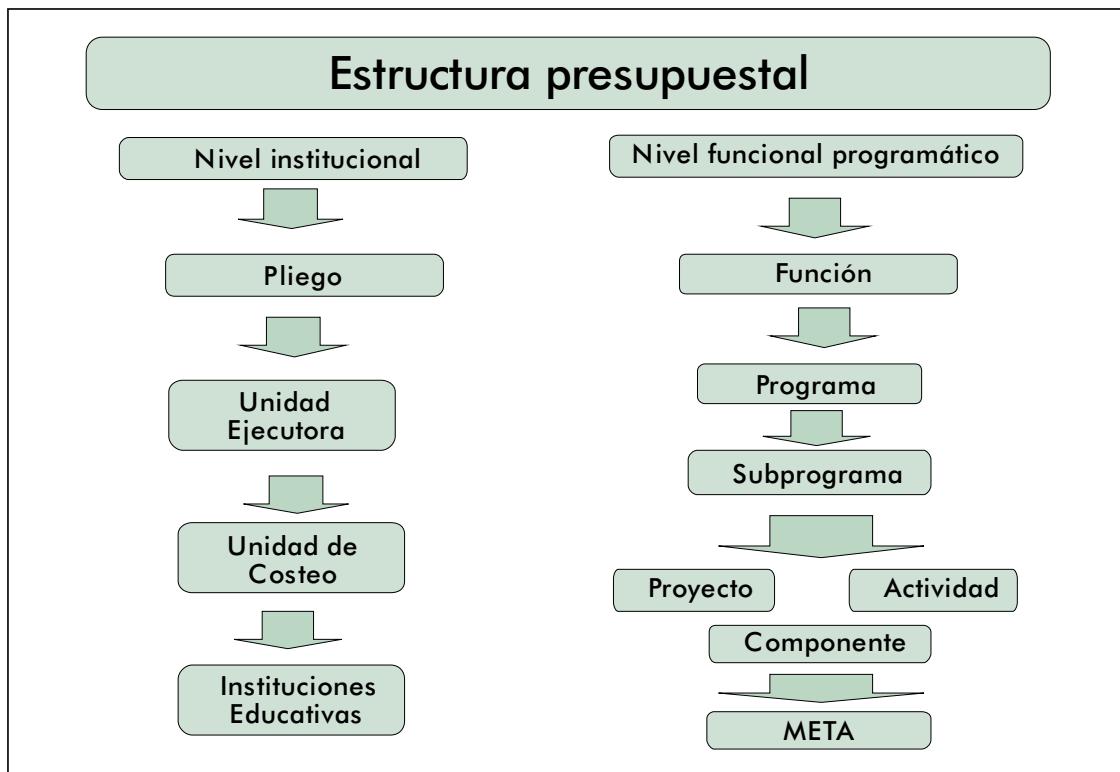
Hay que dejar claro que el presupuesto es una previsión de ingresos y gastos que se realiza con el propósito de asignar recursos a las distintas instituciones del sector

público nacional, para así cumplir con los objetivos y metas planteados en sus planes estratégicos. En esa medida, solo a partir de su ejecución se puede determinar con exactitud el verdadero esfuerzo fiscal para proveer a la población de un servicio educativo de calidad. Este esfuerzo se expresa en el ya citado GEP.

El GEP es la variable financiera que permite conocer el nivel de recursos que destina el Estado a la Educación, es decir, el presupuesto que ejecutan todos los órganos y organismos estatales que desarrollan labores educativas. Dado el clasificador funcional programático<sup>40</sup> del Presupuesto del Sector Público Nacional, se le identifica a partir de la Función Educación<sup>41</sup> que desarrollan los diferentes estamentos que conforman el Presupuesto General de la República.<sup>42</sup>

El *programa funcional*<sup>43</sup> se concreta en la educación básica, superior, técnico-productiva y asistencia educativa, y el *subprograma funcional*,<sup>44</sup> en los niveles educativos.

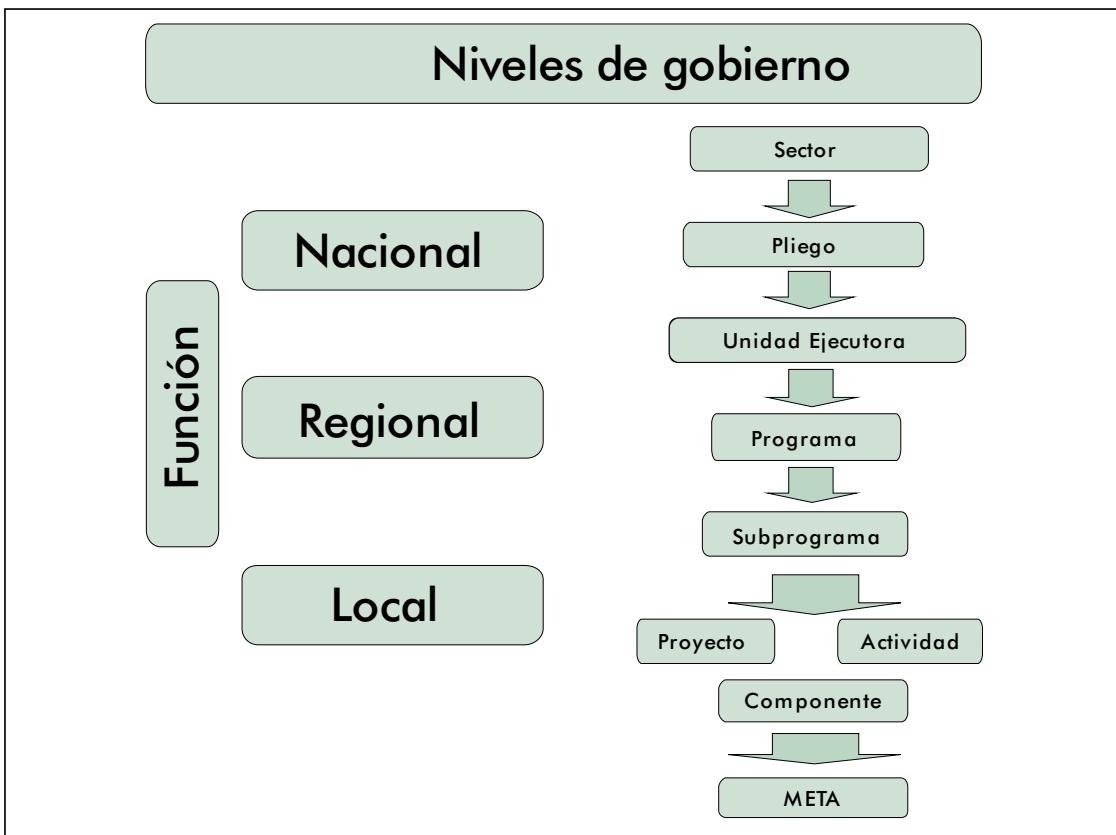
- 
- 40 El clasificador funcional y programático del sector público constituye una clasificación detallada de las funciones a cargo del Estado y tiene por objeto facilitar el seguimiento, exposición y análisis de las tendencias del gasto público respecto de las principales funciones del Estado, siendo la función el nivel máximo de agregación de las acciones que ejerce el Estado, el Programa Funcional un nivel detallado de la función y el Subprograma Funcional un nivel detallado del Programa Funcional (decreto supremo 068-2008-EF).
  - 41 Corresponde al nivel máximo de agregación para la consecución de las acciones y servicios en materia de Educación a escala nacional, y asegura la formación intelectual, moral, cívica y profesional de la persona, para su participación eficaz en el proceso de desarrollo socioeconómico (decreto supremo 068-2008-EF).
  - 42 Es necesario destacar que las diversas funciones que cumple el Estado las realiza el Gobierno Central mediante la planificación y la gestión sectorial; asimismo, los Gobiernos Regionales ejecutan el grueso de las funciones, y en menor medida los Gobiernos Locales. La función Educación es asumida de manera compartida entre el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales.
  - 43 El programa presupuestal constituye el elemento básico del proceso presupuestal a nivel de Pliego, porque a través de él se recogen los objetivos y las metas contenidas en el plan anual; es decir, es el elemento en el que se vincula el plan con el presupuesto. El programa se desagrega en subprogramas, según el caso, y en actividades y proyectos. Es el elemento presupuestal fundamental a nivel de Pliego, destinado a cumplir una función específica mediante la fijación de objetivos y metas, que se cumplirán a través de la ejecución de un conjunto de actividades y proyectos concurrentes y la dotación de recursos humanos, materiales y financieros a él asignados. Como unidad presupuestaria básica, el programa constituye siempre el centro de la asignación de los recursos.
  - 44 Es aquel elemento del presupuesto que reúne las características inherentes al programa. Su apertura está condicionada por la naturaleza y complejidad del programa. Es la división del programa presupuestal en el cual se identifican metas parciales a un costo global y unitario



El gasto del sector<sup>45</sup> Educación incluye, además del Pliego Ministerio de Educación, a las 35 universidades públicas, a la Asamblea Nacional de Rectores y a las instituciones públicas descentralizadas del sector: Instituto Nacional de Cultura (INC), Centro Vacacional Huampaní (CVH), Biblioteca Nacional del Perú (BNP), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) e Instituto Peruano del Deporte (IPD).

determinado y que está a cargo de una unidad ejecutora. Mediante el subprograma se facilita la ejecución de ciertos programas presupuestales, a los cuales, por sus características en materia de magnitud y complejidad de la función, es necesario desagregar en subprogramas. Por ejemplo, dentro del programa educación secundaria se pueden establecer los subprogramas de enseñanza comercial, industrial, agropecuaria, etcétera. Generalmente, las características del programa presupuestal son inherentes al subprograma. El subprograma, en el caso que se abra, se desagrega en una o más actividades o proyectos. Las actividades son independientes de los proyectos en la medida en que contengan solo metas de funcionamiento.

45 El sector presupuestal es el conjunto de pliegos agrupados de acuerdo con su área de actuación, sea ésta funcional o territorial. Es el elemento que permite identificar y conocer el presupuesto total de un conjunto de entidades públicas que cumplen la misma función. Por lo general se confunde sector Educación con función Educación. En el primer caso se alude al ámbito de ejecución del Ministerio de Educación cuya competencia, por motivos del proceso de descentralización del sistema educativo, se ha restringido a lo técnico-normativo. En el segundo, abarca la acción educativa de los Gobiernos Regionales.



El gasto del *Ministerio de Educación* se refiere al Pliego;<sup>46</sup> es decir, al gasto previsto para la Sede Central y las instituciones que operan en el ámbito de la provincia de Lima y sus 43 distritos, como son la Dirección de Educación de Lima y las UGEL; además del Conservatorio Nacional de Música, la Escuela Nacional de Bellas Artes, el Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico y la Escuela Nacional de Folklore.

Al interior del Pliego, la *Sede Central* del Ministerio de Educación gestiona de manera directa un conjunto de Unidades Ejecutoras<sup>47</sup> como el Ministerio de

46 La Ley Anual de Presupuesto fija y aprueba los presupuestos de cada pliego presupuestal, que es el elemento que permite identificar y conocer el presupuesto total de una entidad pública del más alto nivel. El Pliego se estructura sobre la base de la organización administrativa. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Educación se denomina Pliego Ministerio de Educación; el del Ministerio de Salud, Pliego Ministerio de Salud. En cambio, los presupuestos de los Gobiernos Regionales están referidos a su cobertura espacial y no a una función específica. En este caso los pliegos de los Gobiernos Regionales se refieren a variadas funciones (Educación, Salud, Transporte, Agricultura, etcétera). En la práctica, el Pliego se descompone en una o más Unidades Ejecutoras.

47 La Unidad Ejecutora es aquel órgano u organismo del sector público nacional que registra sus ingresos, contrae compromisos, devenga gastos, ordena pagos e informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas al Pliego Presupuestario. Asimismo, es la responsable de la afectación y

Educación-Sede Central, el Programa Educación Básica para Todos, el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PROINIED), el Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización (PRONAMA), el Complejo Arqueológico de Chan Chan, Naylamp-Lambayeque, el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) y APROLAB II.

Cuando la Unidad Ejecutora tiene un ámbito territorial definido, como es el caso de las UGEL, se divide en Unidades de Costeo<sup>48</sup> que permiten una mejor gestión presupuestal.

Cabe destacar que las Unidades Ejecutoras contienen programas y subprogramas; asimismo, actividades y proyectos<sup>49</sup> que se dividen en componentes;<sup>50</sup> a su vez, estos últimos se concretan en metas<sup>51</sup> de inversión y de operación.

---

registro de la información generada por las acciones descritas precedentemente, la que debe de hacer de conocimiento, bajo responsabilidad, al jefe del Pliego. Una institución puede contar con una o más Unidades Ejecutoras de acuerdo con la naturaleza y características de la función que desempeña. Se define, también, como la instancia orgánica con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables. Es la responsable de informar sobre el avance y cumplimiento de las metas. La Unidad Ejecutora puede dividirse en una o varias Unidades de Costeo.

- 48 Es la agrupación de instituciones de un ámbito geográfico en función de un conjunto de metas de operación y/o inversión. Es el conjunto de Instituciones Educativas ubicadas en una determinada área geográfica de la Unidad Ejecutora. Está bajo la dirección del titular de la Institución Educativa (responsable de meta) líder del área circundante al que se denominará Centro Base. Las funciones de la Unidad de Costeo son elaborar y evaluar el presupuesto anual; la propuesta de asignación trimestral del gasto y la solicitud de calendarios de compromiso. Asimismo, participar como miembro en el comité de caja y elaborar el plan de adquisiciones de la Unidad Ejecutora. La Unidad de Costeo está integrada por un conjunto de instituciones educativas.
- 49 Las actividades y los proyectos presupuestales son componentes del programa (o el subprograma, si tal fuera el caso) mediante los cuales se identifican las acciones básicas necesarias para el cumplimiento de las metas fijadas en el programa o el subprograma; en otras palabras, las actividades y los proyectos son desagregaciones del programa, y también lo pueden ser de los subprogramas.
- 50 Es la división de una actividad o proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas. Cada componente a su vez comprende necesariamente una o más metas presupuestarias orientadas a cumplir los objetivos específicos de las actividades o proyectos previstos para ejecutar durante el año fiscal.
- 51 El proyecto presupuestal contiene metas de inversión; o sea, aquéllas que están referidas a construcción, equipamiento, mobiliario y estudios para construcción, equipamiento y mobiliario. Estas metas incrementan el patrimonio de la institución educativa y están dirigidas a ampliar y mejorar los servicios educativos. En el mismo sentido, la actividad presupuestal contiene metas de funcionamiento u operación.

Ahora bien: los elementos presupuestales recién presentados pueden ser mejor comprendidos mediante un caso concreto que muestra los diferentes elementos del presupuesto. En efecto, si tomamos como ejemplo la función Educación, es posible desagregarla en los siguientes elementos presupuestales funcionales-programáticos e institucionales:

<b>Nivel funcional programático</b>		<b>Nivel institucional</b>	
Función	Educación	Pliego	Ministerio de Educación
Sector	Educación	Sector	Educación (incluye MINEDU, DRELM y 7 UGEL)
Programa	Educación básica	Unidad Ejecutora	UGEL 01 San Juan de Miraflores
Subprograma	Educación secundaria	Unidad de Costeo	Diez distritos agrupados en Redes Educativas institucionales
Actividad/ Proyecto	Publicación de material didáctico		
Componente	Distribución de material didáctico		
Meta	Distribución de material didáctico a 100 instituciones educativas		

En la tabla anterior podemos apreciar que la función Educación y cultura abarca tanto el sector Educación —desde el punto de vista presupuestal— y el sector Gobiernos Regionales.

Por otro lado, que a nivel de Unidad Ejecutora éste se desagrega en programa, subprogramas, actividades, etcétera. Asimismo, en el ámbito de las Redes Institucionales funciona la Unidad de Costeo, que garantiza el cumplimiento de las metas de inversión y funcionamiento.

<b>Niveles</b>	<b>Nacional</b>	<b>Regional</b>	<b>Local</b>
Sector	Educación	Gobiernos Regionales	Municipalidades
Pliego	Ministerio de Educación	Gobierno Regional de Lima	Municipalidad Provincial de Lima
Unidad ejecutora	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente	UGEL 01 San Juan de Miraflores	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Programa	Educación básica	Educación básica	Educación básica
Subprograma	Educación primaria	Educación secundaria	Educación inicial
Proyecto/ Actividad	Capacitación a Docentes	Desarrollo de la Educación Técnica	Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo
Componente	Capacitación a Docentes de Educación Primaria	Desarrollo de la Enseñanza	Desarrollo de la enseñanza
Meta	1 500 docentes capacitados	150 jóvenes logran aprendizajes	500 niños logran competencias

En este caso la función Educación se distribuye entre los niveles de gobierno —nacional, regional y local— que combinan los elementos programáticos e institucionales.

## **2. El gasto en Educación**

### **a. Gasto de la sociedad en Educación: Familias y Estado**

Hasta la década de 1980 no era posible, para los especialistas en el tema, establecer con claridad cuál era el aporte de las familias a la educación nacional. Las estadísticas del MEF no registran los gastos de las familias en educación a manera de series históricas. Sin embargo, a partir del análisis de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de Cuánto S.A. es posible saber, para algunos años (1994, 1997 y 2000), qué cantidad de recursos y fondos destinan las familias por cada niño, adolescente y joven que matriculan en las escuelas públicas y privadas, y, con base en esta información, conocer a cuánto asciende aproximadamente el gasto social, es decir, el que realizan en Educación tanto el Estado como las familias.

Los gastos de las familias en educación pública que registran las estadísticas se refieren a cuotas de APAFA, matrículas, útiles, libros, transporte, refrigerios, etcétera. También, a los aportes en bienes, servicios y jornadas de trabajo que proporcionan los padres en las áreas rurales y en las urbanas. Además, las APAFA y los Comités de Aula demandan eventualmente contribuciones para la contratación de docentes de inglés o computación. A este respecto, se afirma que:

Las cifras que normalmente se utilizan para analizar la magnitud de la inversión en capital humano de un país se limitan al GEP. Sin embargo, a pesar de que en el Perú la educación es gratuita en el sistema público las familias tienen un papel importante en el financiamiento de la educación. Las familias que matriculan a sus hijos en escuelas estatales deben asumir los gastos: uniformes, útiles y transporte, así como contribuciones, tanto voluntarias como involuntarias, a las asociaciones de padres de familia. Si bien estos gastos pueden no ser muy altos por cada alumno, dada la magnitud de la matrícula pública, el volumen global de este gasto puede llegar a ser considerable. Por otro lado, una parte minoritaria de las familias matricula a sus hijos en escuelas privadas, en donde los costos por alumno tienden a ser más elevados. Dado que en este caso las familias llegan a asumir casi la totalidad del costo de la educación, el volumen de gasto global en este rubro también puede ser elevado (Saavedra y otros, 1997).

**Cuadro 21**  
**Perú: Gasto de la sociedad en Educación, 1994, 1997 y 2000**  
**(En % del PBI)**

<b>Año</b>	<b>Sector</b>	<b>Estado</b>	<b>Familias</b>	<b>Total</b>
1994	Educación pública	2,8	0,8	3,6
	Educación privada	n.d.	1,1	1,1
	<b>Total</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>	<b>4,7</b>
1997	Educación pública	3,0	1,2	4,2
	Educación privada	n.d.	1,3	1,3
	<b>Total</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>5,5</b>
2000	Educación pública	3,0	1,0	4,0
	Educación privada	n.d.	1,6	1,6
	<b>Total</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>5,6</b>

Fuente: Financiamiento de la Educación en el Perú. GRADE; ENNIV 1997-MEF/DNPP, 1997. INEI; ENNIV 2000-MEF/DNPP, 2000. INEI.

En 1994, el aporte de la sociedad a la educación representaba el 4,7% del PBI; de éste, 2,8% correspondía al Estado y 1,9% a las familias. En el año 1997 el aporte de la sociedad creció a 5,5% del PBI: 2,5% provino de las familias y 3% del Estado. Finalmente, en el 2000 el gasto de la sociedad en educación aumentó ligeramente (a 5,6%), y en él el Estado mantuvo su 3% y las familias aumentaron el suyo a 2,6% (véase el cuadro 21).

Como se puede apreciar, la tendencia global es al crecimiento del aporte de las familias a la educación: a medida que el Estado reduce su aporte relativo, las familias de menores recursos se ven obligadas a destinar parte importante de sus ingresos a los gastos que demanda la escuela pública.

La afirmación anterior se robustece a partir del análisis de los costos medios. En 1994 las familias destinaban \$66 anuales por estudiante en las escuelas públicas, lo que representaba el 36,2% del costo total por alumno (Estado más familias); en las instituciones educativas de gestión privada, en tanto, se gastaban \$477 por alumno al año, es decir 7,2 veces más. En 1997 esta relación se modificó: el 30,7% (\$112) del costo total se gastaba en planteles públicos, y \$662 en establecimientos privados, 5,9 veces más. Y aunque para el 2000 el aporte absoluto se redujo a \$105, la participación relativa de las familias en el gasto en Educación pública aumentó al 38%, mientras que en la educación privada las familias invirtieron en promedio \$598 por alumno, es decir, 5,7 veces más (véase el cuadro 22).

**Cuadro 22**  
**Perú: Gasto por alumno de las familias y el Estado, 1994, 1997 y 2000 (US\$)**

<b>Niveles</b>	<b>1994</b>			<b>1997</b>			<b>2000</b>		
	<b>Estado</b>	<b>Familias</b>	<b>Total</b>	<b>Estado</b>	<b>Familias</b>	<b>Total</b>	<b>Estado</b>	<b>Familias</b>	<b>Total</b>
<b>Educación pública</b>									
Inicial	205	49	254	175	56	231	104	78	182
Primaria	133	41	174	201	92	293	117	65	182
Secundaria	220	92	312	260	160	420	170	94	264
Superior	185	177	362	324	177	501	272	107	378
Universitaria	617	192	809	1 439	250	1 689	1 186	116	1 302
Total	182	66	248	254	112	365	171	105	276
<b>Educación privada</b>									
Inicial	n.d.	281	281	n.d.	439	439	n.d.	352	352
Primaria	n.d.	456	456	n.d.	654	654	n.d.	572	572
Secundaria	n.d.	478	478	n.d.	632	632	n.d.	555	555
Superior	n.d.	542	542	n.d.	432	432	n.d.	629	629
Universitaria	n.d.	696	696	n.d.	1 242	1 242	n.d.	808	808
Total	n.d.	477	477	n.d.	662	662	n.d.	598	598

Fuente: Financiamiento de la Educación en el Perú. GRADE; ENNIV 1997 - MEF/DNPP, 1997. INEI; ENNIV 2000 - MEF/DNPP, 2000. INEI.

Las cifras mostradas son un indicio del comportamiento de las familias respecto de sus decisiones de inversión en Educación: cuando la situación de la economía mejora, como ocurrió en 1993 y 1997, las familias orientan su gasto hacia la Educación; y, contrariamente, en épocas de recesión su interés se centra en la subsistencia.

Por otro lado, las familias que matriculan a sus hijos en instituciones públicas aportan al mantenimiento de la infraestructura escolar. Y los hogares que eligen la educación privada, aunque sea en instituciones de dudosa calidad, están dispuestas a pagar más por la educación de sus hijos hasta llegar al límite de su presupuesto.

La participación de las familias en el financiamiento de la escuela pública es un fenómeno que al parecer se agudiza a partir de las recurrentes crisis de balanza de pagos acontecidas desde el segundo lustro de la década de 1970. La presión social por una mayor escolaridad no tuvo respuesta desde la política económica.

El presupuesto público fue incapaz de mantener los costos medios históricos más altos logrados en 1966. A partir de entonces, el aporte de las familias fue vital para la supervivencia de la escuela pública.

Una lectura de la distribución de los costos medios por niveles educativos —inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria y universitaria— nos permite apreciar que el costo en el que incurren las familias en educar a sus hijos en instituciones públicas de educación básica creció de manera importante. Así ocurrió en inicial, primaria y secundaria. En el primero de estos niveles, mientras en 1994 se gastaban \$49 por estudiante, en el 2000 esta cifra se incrementó a \$78. En primaria el aumento fue de \$41 a \$65 en el mismo periodo, es decir, una subida del 58,5%. En secundaria, finalmente, los \$92 por alumno de 1994 se convirtieron en \$94 en el 2000.

### **b. Gasto de las familias por alumno en Lima Metropolitana**

La Defensoría del Pueblo (2008) y Benavides (2008) han analizado las contribuciones de las familias en Lima Metropolitana y áreas urbanas. En aquélla se gasta más que el promedio nacional recién mencionado y más que en las otras ciudades del país y, por supuesto, que en el área rural. A mayores ingresos, las familias de Lima Metropolitana también gastan más por los alumnos matriculados en escuelas públicas.

Como podemos apreciar en el cuadro 23, las diferencias son significativas según sea el nivel educativo del padre o de la madre: existe una relación directa entre la escolaridad de los padres y la inversión por estudiante matriculado en la escuela pública, y lo mismo ocurre con el nivel socioeconómico de las familias que acceden a este servicio.

Como en el caso anterior, en el cuadro 24 se mantienen las diferencias entre Lima Metropolitana y provincias entre el gasto total per cápita y los diferentes grupos de gasto de las familias en educación pública.

**Cuadro 23**  
**Gasto anual per cápita de las familias en educación pública primaria y secundaria en el 2006 según principales características del alumno**  
**(Nuevos soles)**

Rubros de gasto en Educación	Provincias zonas urbanas	Lima Metropolitana
<b>Nivel educativo del padre</b>		
Hasta primaria completa	307	379
Secundaria	344	408
Superior	443	473
<b>Nivel educativo de la madre</b>		
Hasta primaria completa	276	381
Secundaria	343	420
Superior	541	455
<b>Nivel socioeconómico</b>		
Con alguna NBI (de dos)	271	357
Sin las dos NBI y sin teléfono	320	411
Sin las dos NBI y con teléfono	422	441

Fuente: Defensoría del Pueblo: "Gratuidad en las escuelas públicas: Un compromiso pendiente". *Informe Defensorial* número 131. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

**Cuadro 24**  
**Gasto anual per cápita de las familias en educación pública primaria en el 2006, por rubros**  
**(Nuevos soles)**

Rubros de gasto en Educación	Provincias zonas urbanas		Lima Metropolitana	
	Promedio	%	Promedio	%
Matrícula	11,3	3,2	17,9	4,3
Pagos regulares	6,7	1,9	6,6	1,6
Libros, textos y útiles escolares	88,3	25,3	119,0	28,8
Uniformes de cualquier tipo	70,9	20,3	71,6	17,3
Refrigerio, transportes y otros gastos escolares	135,7	38,8	168,9	40,8
Aportes de APAFA, apoyo educativo	25,3	7,2	24,7	6,0
Otros	11,4	3,3	5,2	1,3
<b>Gasto total per cápita</b>	<b>349,6</b>	<b>100,0</b>	<b>413,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo: "Gratuidad en las escuelas públicas: Un compromiso pendiente". *Informe Defensorial* número 131. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

El análisis nos permite descubrir que existe una lógica diferente entre el Estado y las familias en lo que concierne a la distribución de los costos medios. En una etapa de crecimiento del gasto de la sociedad en educación como la de los últimos años, las familias aumentaron sus gastos en educación básica (inicial, primaria y secundaria), mientras el Estado incrementó en una proporción importante el gasto en la educación superior universitaria y no universitaria, lo que nos hace pensar que el Estado y las familias tienen rationalidades diferentes a la hora de asignar recursos y tomar decisiones de inversión. La subinversión en bienes y servicios y el mantenimiento de las escuelas se prolongó aun iniciado el crecimiento económico, pues durante el Gobierno de Toledo (2001-2006) el aumento del presupuesto cubrió el rubro de personal. Con el Gobierno de Alan García, la novedad fue que se suspendió el incremento a los docentes y crecieron los gastos destinados a los programas nacionales, principalmente en infraestructura, una de cuyas modalidades más destacadas es el mantenimiento preventivo en las escuelas.

En realidad, de lo que hablamos no es de una educación pública gratuita, tal como dice la Constitución, sino de una cofinanciada. Esta situación expresa la débil demanda de un servicio gratuito de calidad y la tolerancia a una contribución familiar que aumenta las brechas. El Estado no analiza actualmente este fenómeno, y no rinde cuentas.

De lo anterior se puede concluir que el motor que impulsa el aumento de la cobertura del sistema educativo es la “cultura de escolaridad” de la familia peruana, que, no obstante las dificultades de la economía, el des prestigio de la institución escolar pública y la falta de oportunidades de empleo, sigue apostando por invertir en educación como una forma de ascenso social.

### **c. Antecedentes de la descentralización fiscal en Educación**

Después de la desaparición de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) a principios de la década de 1980 y recuperado el régimen democrático, el MINEDU retomó el manejo directo de la planificación del sector y, por ende, de los recursos.

La Constitución de 1979, que entró en vigencia durante el segundo Gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), trajo consigo la regionalización. Ésta se concretó en 1987 a través de la Ley de Bases.<sup>52</sup>

---

52 Ley de Bases de la Regionalización (24560).

Durante el primer Gobierno de García se inició el proceso de regionalización, que se hizo efectivo de manera parcial en el sector Educación entre 1989 y 1990. Apenas en 1991, durante el primer Gobierno de Fujimori (1990-1995), todas las regiones constituidas pasaron a administrar directamente los recursos del sector. Luego del denominado “autogolpe” (abril de 1992), el proceso de descentralización fiscal en Educación se detuvo y se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), para luego tomar un nuevo impulso en el 2002, durante el Gobierno de Toledo, que expidió la Ley de Bases de la Descentralización<sup>53</sup> para dar inicio a un nuevo proceso de regionalización. Ésta acabó con los CTAR en enero del 2003, luego de las elecciones de autoridades para la conformación de Gobiernos Regionales, que, a su vez, se encargaron de liderar la conformación de nuevas regiones. Se instalaron así Gobiernos Regionales en 23 departamentos, además del Callao, Lima Provincias y Lima Metropolitana.

Históricamente, el MINEDU ha manejado de modo directo alrededor del 80% de los recursos del sector, y, de manera indirecta, por medio de transferencias corrientes o de capital, el restante 20%. Estas transferencias fueron dirigidas sobre todo a los otros Organismos Públicos Descentralizados (OPD), así como a las universidades públicas.

A partir de la puesta en funcionamiento de los programas de educación en los Gobiernos Regionales y del paso de algunos OPD a otros sectores, el ámbito de influencia del MINEDU se modificó: en algunos aspectos se redujo, en otros se incrementó.

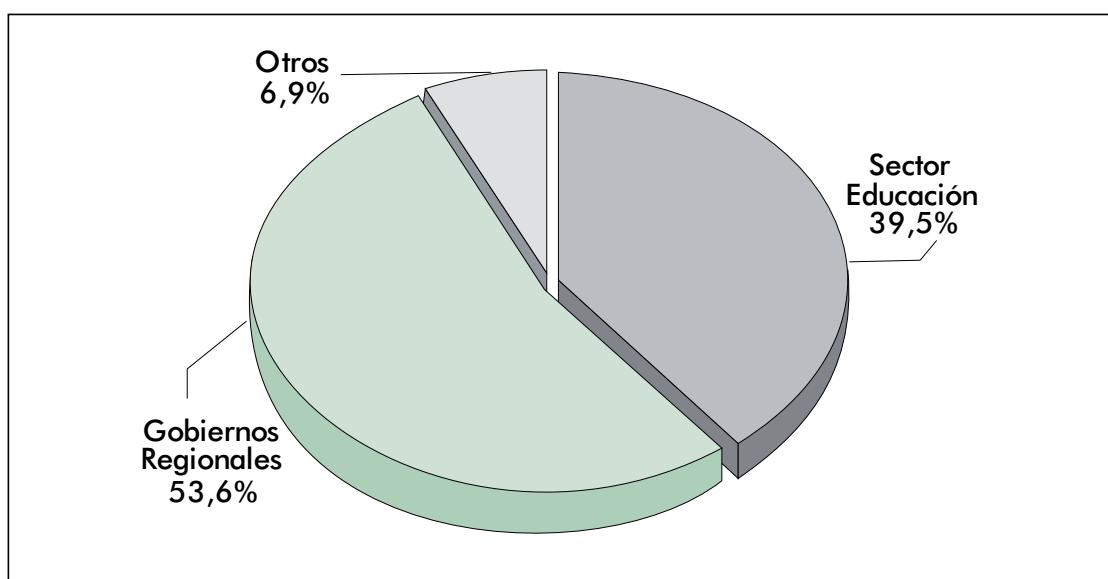
Las cifras nos demuestran que los gastos en Educación de los otros sectores, salvo el de los Gobiernos Regionales, no han sido significativos; de ahí que la presencia del MINEDU como cabeza del sector se haya mantenido, por lo menos en el ámbito técnico-normativo.

Como ya dijimos, desde 1990 los recursos del sector para el pago de planillas pasan a manos de los Gobiernos Regionales, mientras que los presupuestos de las UGEL de Lima Metropolitana quedan aún bajo la tutela del MINEDU.

---

53 Ley de Bases de la Descentralización (27783).

**Gráfico 16**  
**Perú: Gasto público en Educación según sectores presupuestales, 2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

#### d. Situación actual de la estructura presupuestal y educacional

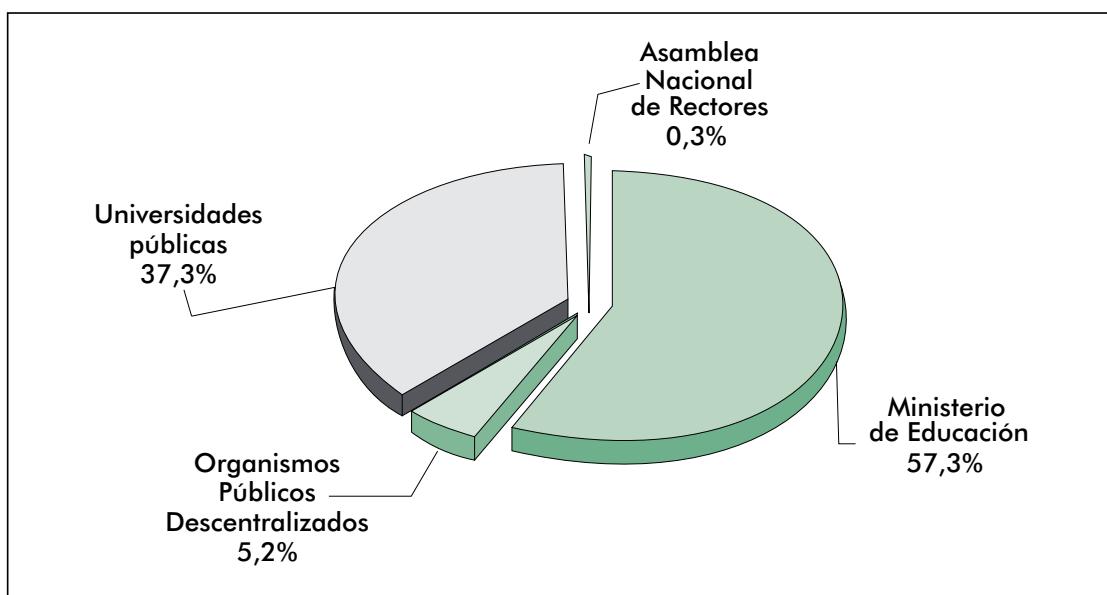
Aun cuando la estructura del presupuesto de la función Educación que se distribuye entre los sectores tiene como protagonistas a Educación y los Gobiernos Regionales, otros ámbitos públicos ejercen también esa función; es el caso de Interior y Defensa, que cuentan con centros de formación profesional y perfeccionamiento, así como de Comercio Exterior, Turismo, Salud, Relaciones Exteriores, entre otros (véase el gráfico 16).

Al 2009 el sector Educación manejaba el 39,5% de los recursos y los Gobiernos Regionales el 53,6%, a pesar de que ese año el Gobierno debió destinar recursos para enfrentar la crisis económica global.<sup>54</sup>

Al interior del sector, hasta el 2006 el Pliego MINEDU había perdido su peso relativo en la distribución del gasto, debido al crecimiento de las universidades públicas; de entonces en adelante recuperó presencia, al asumir de manera centralizada la

<sup>54</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte nacional número 17. Balance anual 2008. Lima, abril del 2009.

**Gráfico 17**  
**Perú: Gasto del sector Educación según pliegos presupuestales, 2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

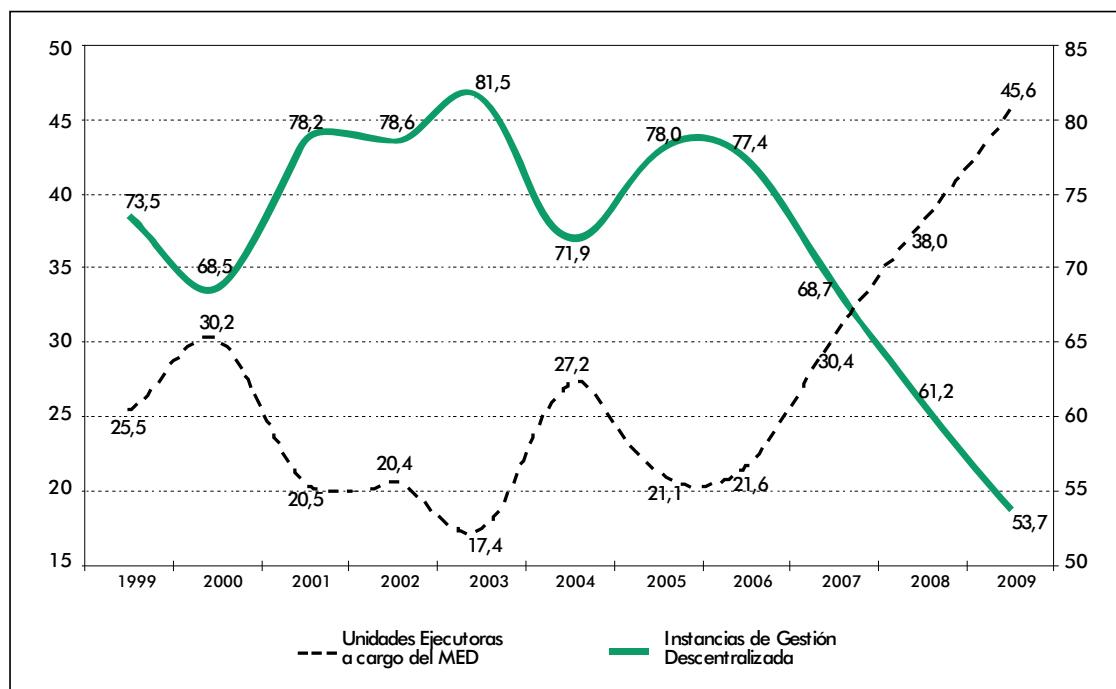
gestión de los programas estratégicos referidos a la alfabetización, infraestructura, capacitación docente, entre otros.

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)<sup>55</sup> para el 2009 registra un 57,3% de participación del MINEDU y un 37,3% para las universidades públicas; le siguen los OPD con 5,2% y la ANR con 0,3% (véase el gráfico 17).

Al interior del Pliego MINEDU, las Unidades Ejecutoras que maneja directamente la administración de la sede nacional, en lo que al gasto se refiere, experimentaron un crecimiento importante, lo que consolidó la tendencia a centralizar los programas con el propósito de gestionar la política educativa nacional. Se les restó de este modo importancia a los Gobiernos Regionales, que administran solo el gasto corriente (véase el gráfico 18).

55 Presupuesto Institucional de Apertura (PIA): Es el presupuesto inicial aprobado por el titular del Pliego de acuerdo con los montos establecidos para la entidad por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 18**  
**Perú: Gasto del Pliego Ministerio de Educación según Unidades Ejecutoras, 1999-2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto

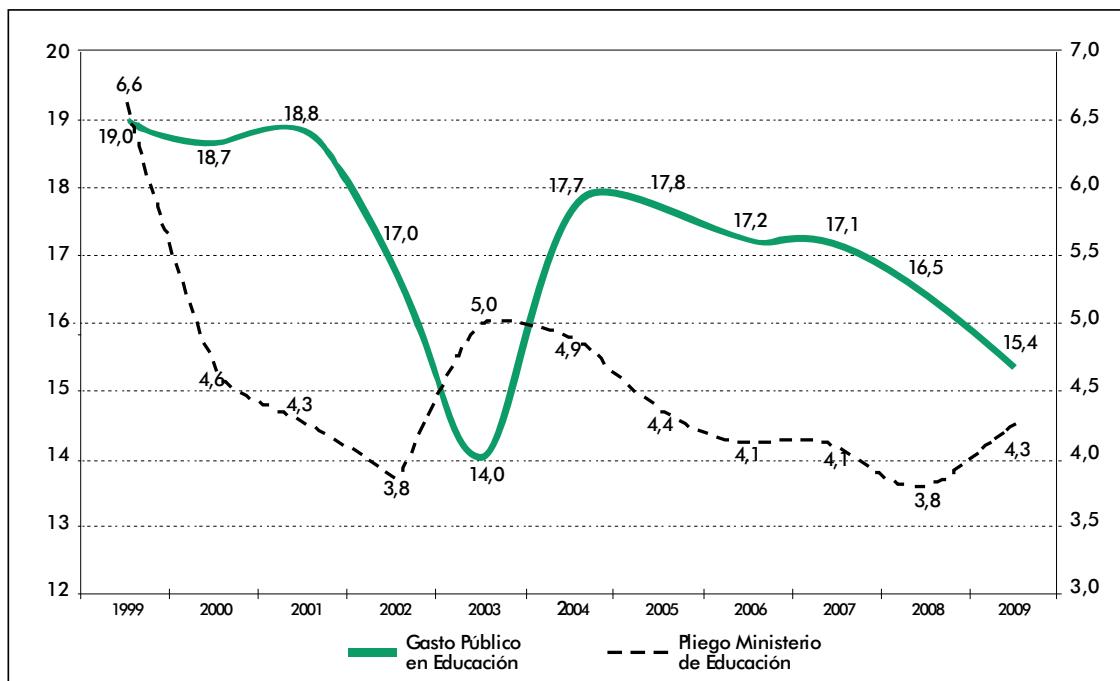
Tal como observamos en el gráfico 17, las Unidades Ejecutoras a cargo del MINEDU, respecto del total del Pliego, lograron una mayor presencia relativa a partir del 2006. En el 2005, el conjunto de los programas estratégicos solo representaba el 21,1% del total; en la actualidad, el PIA considera un 45,6% para estos conceptos, es decir, ha experimentado un incremento superior al 100%.

#### e. Dos lecturas del gasto público en Educación

Como observamos en el gráfico 19, en 1999 la relación entre el gasto del MINEDU y el gasto del Gobierno Central era de 6,6%; en el 2009 esta relación descendió a 4,3%.

Las cifras consignadas en el gráfico 19 muestran que en el 2008 este indicador logró el nivel histórico más bajo (3,8%), fenómeno que se explica por la forma de cálculo. Dicho de otro modo, esto se debió a que se haya tomado en cuenta solo el gasto del MINEDU y no el gasto de la función.

**Gráfico 19**  
**Perú: Gasto en Educación de la función del Pliego, 1999-2009**  
**(Porcentajes del gasto público)**

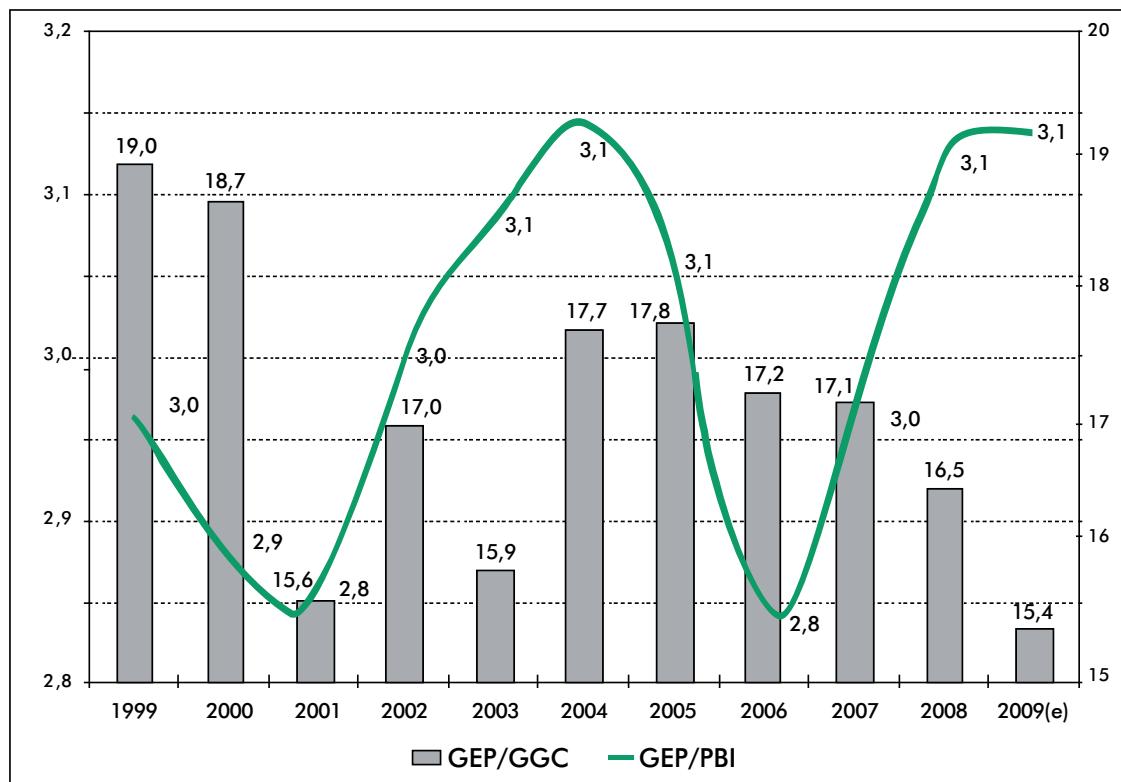


Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Si efectuamos nuevamente este cálculo y tomamos en cuenta, también, el gasto de las regiones en Educación y el que hacen las Instituciones Públicas Descentralizadas que cumplen funciones educativas y que dependen de otros sectores, veremos que la magnitud de este indicador se modifica. En 1999, la relación entre gasto de la función Educación y gasto del Gobierno Central fue de 19% (bajo aún respecto de décadas anteriores). Para el año 2000, esta relación fue 18,7%, y para el 2001, 18,8%. Y para el 2009, 15,4%. Como vemos, existen diferencias considerables entre una y otra medición, lo que permite que el cálculo se debe efectuar en función de la finalidad del análisis.

Si se quisiera calcular el monto total de recursos que el Estado destina a la Educación, la relación correcta sería: Gasto de la función Educación/Gasto del Gobierno Central. Por otro lado, si se quiere averiguar cuál es el volumen de recursos con que cuenta el MINEDU para llevar adelante los objetivos de la política educativa, la relación correcta sería: Gasto del MINEDU/Gasto del Gobierno Central, en la medida en que la autoridad del titular del Pliego, el Ministro de Educación, está basada en el menor o mayor manejo de recursos. Por lo tanto, si nos ceñimos a lo que demuestran los montos asignados al Pliego MINEDU, como es evidente, tiene que

**Gráfico 20**  
**Perú: Relaciones entre el PBI, el gasto del Gobierno Central y el gasto público en Educación, 1999-2009**



Fuente: Tomado de [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

coordinar las políticas educativas con los Gobiernos Regionales. De la misma forma podemos identificar el gasto que realiza el MINEDU en Lima Metropolitana.

#### f. Evolución histórica de la inversión educativa en relación con las variables macroeconómicas

El GEP ha resultado una variable relevante para cualquier análisis de las finanzas educativas públicas, en la medida en que nos demuestra el esfuerzo del Estado por dotar de recursos a la función Educación. Asimismo, el incremento observado por esta variable (GEP) a partir de la reactivación de la economía confirma la tendencia procíclica ya mencionada por algunos especialistas (véase el gráfico 20).<sup>56</sup>

56 Instituto Latinoamericano de Economía y Educación (ILEE). "Financiamiento de la Educación". En *Diagnóstico general de la Educación. Área: Administración, Gestión y Financiamiento*. Lima: Ministerio de Educación/PNUD/GTZ, 1993.

Se ha estimado que entre 1999 y el 2009 el GEP se incrementó en 73,8% en términos reales. Su participación respecto del PBI pasó de 3,0% en 1999 a 3,1% en el 2009. De la misma forma, en relación con el gasto del Gobierno Central (GGC), pasó de representar el 19,0% en 1999 al 15,4% en el 2009. Como podemos observar, a nivel agregado la inversión social del Estado en Educación presenta un leve incremento respecto del PBI y una disminución importante en relación con el Presupuesto General de la República. Aun así, como en el caso del crecimiento de la cobertura, esto no expresa en modo alguno una modificación importante en los procesos y en los resultados educativos en materia de calidad, eficiencia y equidad.

#### **g. Inversión pública anual por estudiante matriculado**

Un indicador importante para el análisis del GEP es el gasto medio/año/estudiante, que representa, en unidades monetarias, la cantidad promedio de recursos totales que asigna el presupuesto anual a cada estudiante matriculado en el sistema educativo público.

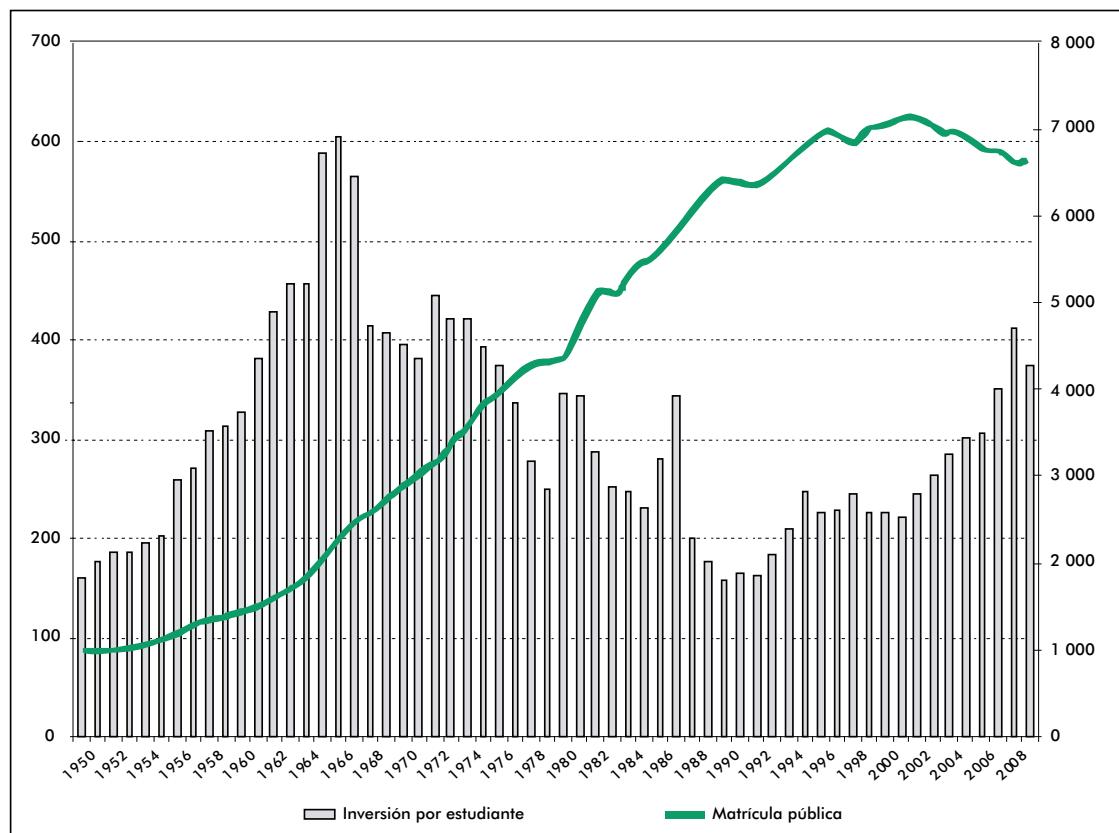
El dato del gasto por estudiante resulta de la división del gasto público en Educación entre el número de matriculados en el sector educativo público (véase el gráfico 21).

El referente más destacado sobre el que se sostiene el análisis es su punto más alto; en este caso, en 1966 el gasto medio por estudiante llegó a US\$606 (en US\$ de 1994). Y para 2009 se estimó que estaría alrededor de US\$374 (en US\$ de 1994). Este último representa apenas el 62% de su valor de 1966, lo que significa una pérdida del 38%.

Un hecho inocultable es la enorme diferencia entre la inversión por estudiante en el Perú y otros países:

En países latinoamericanos como Chile, Argentina y México el gasto por estudiante primario ascendió a \$1807, \$1158 y \$1015, respectivamente. En los países de la OCDE el promedio de los gastos por estudiante primario se elevó hasta \$3546 y en los Estados Unidos se invirtió la cifra de \$5371. Entre los países del Mercosur es Paraguay, con \$343 por estudiante primaria, el que menos lejos está de las inversiones por estudiante que hace el Estado peruano (Foro Educativo, 2000).

**Gráfico 21**  
**Perú: Inversión pública anual en Educación por estudiante,  
 1950-2009**



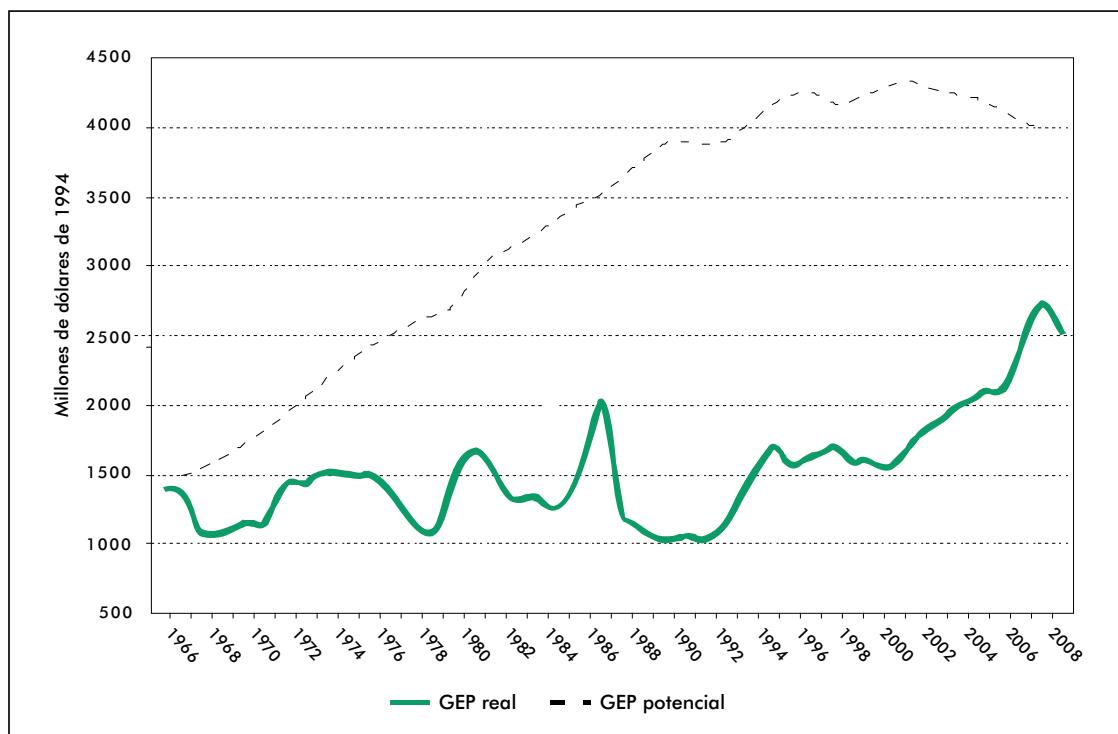
Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Esta apreciación es importante, pues nos permite conocer la distancia que hay que recorrer para igualar o superar el esfuerzo de otros países en la Educación. Asimismo, la lectura de la evolución de este indicador nos presenta una realidad inocultable: el deterioro sistemático de la calidad de la educación que se brinda en las escuelas públicas se encuentra fuertemente relacionado con la disminución del nivel de recursos que asigna el Estado en promedio por estudiante.

Lo anterior implica que el objetivo sería alcanzar el nivel de 1966, para lo cual habría que multiplicar el gasto medio por estudiante de ese año por la matrícula para 2009. Si se realiza este ejercicio para el periodo 1966-2009, se obtiene la inversión potencial u óptima para el periodo (véase el gráfico 22).

## **Gráfico 22**

### **Perú: Gasto público en Educación real y potencial, 1966-2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

La diferencia entre la inversión potencial (óptima o deseable) y la inversión real (gasto público en Educación o presupuesto ejecutado) sería lo que se ha dejado de invertir en Educación, sea por falta de recursos, sea porque se priorizaron otros sectores; dicho de otra manera, es la brecha que deberíamos cerrar para recuperar los niveles históricos más altos de gasto público en Educación. Estimaciones propias<sup>57</sup> nos permiten afirmar que, en una proyección pasiva, esta brecha se situaría alrededor de los \$1542 millones.

Sin embargo, es preciso considerar las condiciones especiales de cada periodo histórico. En primer lugar, en la década de 1960 los estándares de calidad eran superiores. Segundo, no contamos con información que nos permita conocer cuáles fueron entonces los criterios para distribuir el gasto, esto es, para saber si éste fue más equitativo según ámbito geográfico. Tercero, no sabemos cuál fue la relación

57 Miranda Blanco, Arturo. "Educación: ¿Otra brecha por cerrar?". Revista *Autoeducación* número 36. Lima: IPP, diciembre de 1992.

entre los costos y los resultados, lo que nos permitiría medir los niveles de eficiencia alcanzados.

A pesar de estas limitaciones, entendemos que la referencia del gasto medio/año/estudiante es valiosa para establecer un orden de magnitud sobre el cual estimar los requerimientos del sistema educativo para elevar su calidad.

Este planteamiento refuerza las conclusiones del Acuerdo Nacional,<sup>58</sup> que fija metas y compromisos ineludibles en cuanto a calidad educativa, desarrollo profesional docente, moralización del sector, etcétera. Y, lo que es más importante, en relación con incrementos anuales de 0,25% del PBI en el presupuesto hasta alcanzar el 6%, propósito que hasta el momento no se ha concretado ni en la programación ni en la formulación ni, menos, en la ejecución.

#### **h. Objeto del gasto: Solo pago de planillas**

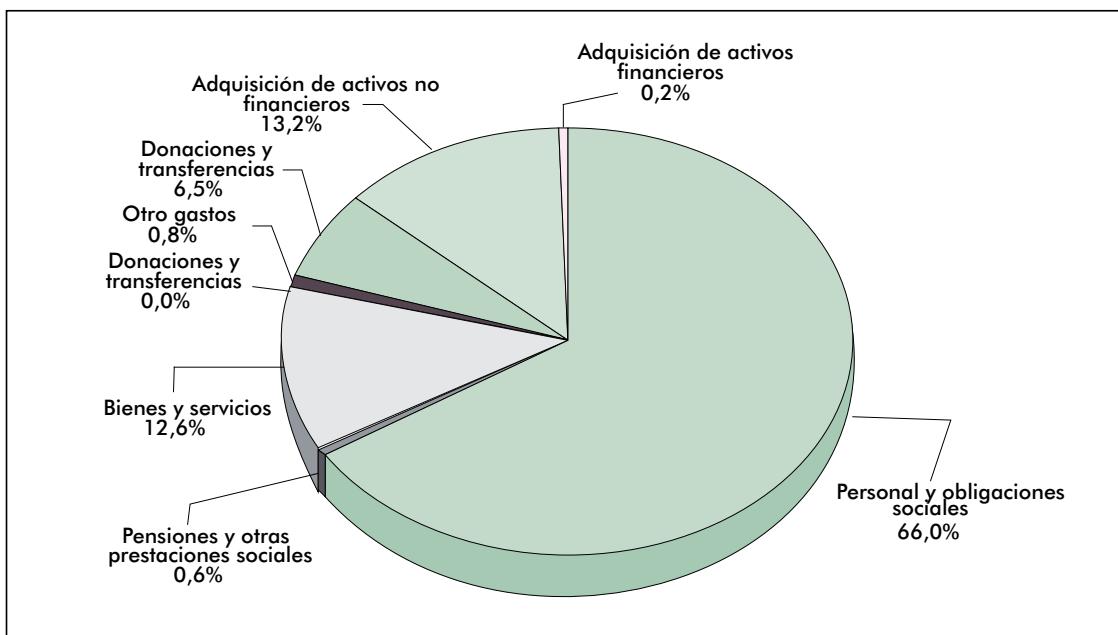
De acuerdo con el clasificador presupuestal de gastos del sector público nacional para el 2009 y sus equivalencias (MEF, 2009), el grueso del presupuesto de la función Educación se destina a los gastos operativos —más directamente, al pago del personal—, de modo que queda poco que destinar a otros insumos asociados directamente con la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. No obstante ello, en sus primeros años la actual administración hizo un esfuerzo importante por invertir en infraestructura educativa y por orientar presupuestos directamente a las instituciones educativas para que ellas mismas se encarguen del mantenimiento y reparación de locales escolares (MED, 2009) (véase el gráfico 22).

Como vemos en el gráfico 22, en el año 2009 el 66% del gasto se destinó al pago de planillas de trabajadores docentes y administrativos, tanto en actividad como cesantes (remuneraciones y pensiones); solo el 12,6% se dirigió al pago de servicios y a la adquisición de bienes; y a gastos de capital, el 19,9%. De todo ello se colige que, en lo que a Educación se refiere, tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos Regionales se han limitado al pago de planillas, lo que se explica por tratarse de un sector intensivo en recursos humanos. Más aun: no pueden modificar las escalas remunerativas ni, menos, reajustar las remuneraciones sin la autorización del MEF.

---

58 Acuerdo Nacional, décimo segunda política de Estado, literal (i).

**Gráfico 23**  
**Perú: Gasto público en Educación por grupo genérico, 2009**

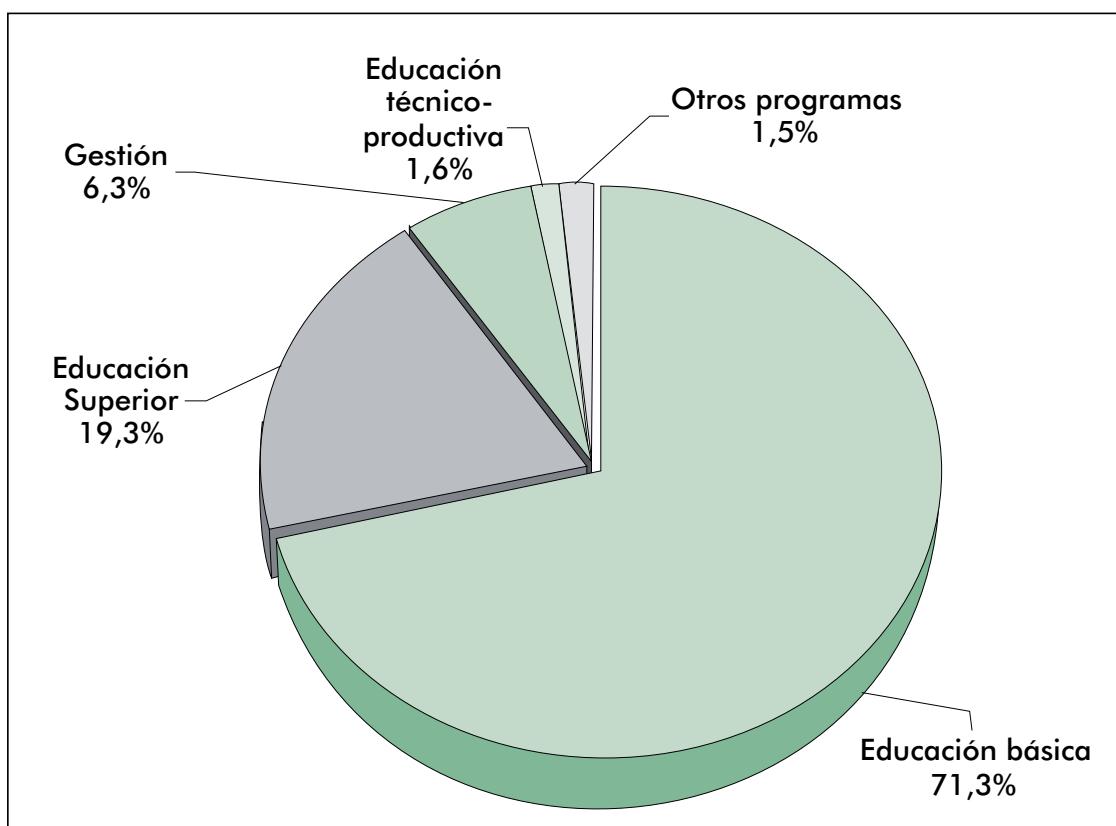


Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

### i. Gasto por programas educativos

Es preciso tener en cuenta que, al 2009, la estructura de funciones y programas se ha modificado para adecuarla a la estructura del sistema educativo dispuesta por la Ley General de Educación (28044). Así, el GEP por programas (etapas, niveles y modalidades) presenta la siguiente distribución: 71,3% para la educación básica, 19,3% para la superior, 1,6% para la técnico-productiva y el 1,5% restante para otros programas (asistencia educativa; planeamiento gubernamental; cultura, ciencia y tecnología; eficiencia de mercados; salud individual y asistencia social). Y el 6,3% se destinó a la gestión del sistema educativo (véase el gráfico 23).

Es importante aclarar que la educación básica incluye la regular (inicial, primaria y secundaria), pero que, especial y adicionalmente, se puede agregar la modalidad de adultos en los niveles de primaria y secundaria, que representa la educación básica alternativa.

**Gráfico 24****Perú: Gasto público en Educación por programas presupuestales, 2009**

Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

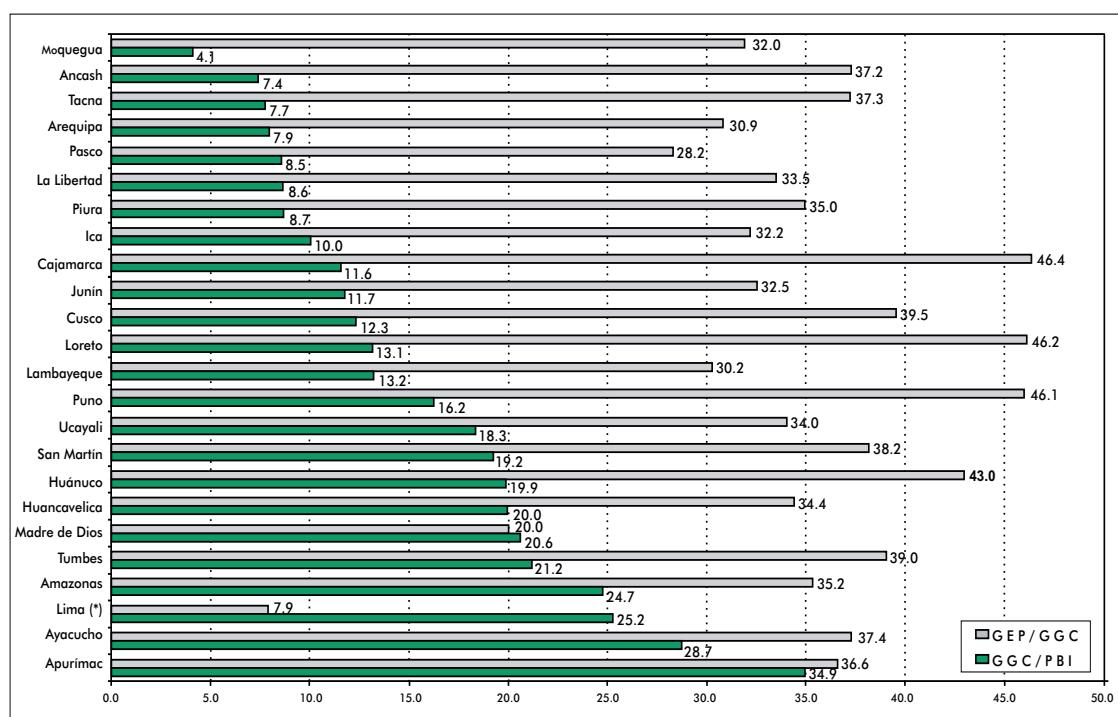
*Distribución de la inversión en Educación por regiones*

En las regiones el panorama se muestra variado, pues el PBI ha evolucionado de manera heterogénea en los espacios subnacionales, a pesar del favorable comportamiento de la economía nacional entre el 2001 y el 2008. Así ha ocurrido con el gasto público en el ámbito regional (GGC) en general y en Educación (GEP) en particular (Propuesta Ciudadana, 2009).

Merece ser destacado el caso de las regiones Áncash y Moquegua, favorecidas por un crecimiento importante de su economía, fundamentalmente minera, no obstante lo cual la relación entre el PBI y el gasto público regional es de apenas 7,4% y 4,1%, respectivamente. Por otro lado, en regiones pobres del sur andino como Apurímac y Ayacucho, poco favorecidas por el auge productivo regional, la relación aludida es de 34,9% y 28,7%, respectivamente.

## Gráfico 25

### Perú: Producto bruto interno, gasto del Gobierno y gasto público en Educación por regiones: Relaciones básicas, 2007



También es relevante la inversión en Educación (por todo concepto: incluye personal) de los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional respecto del total del gasto público regional. En ese sentido, cabe destacar el esfuerzo de las regiones Cajamarca (46,4%), Loreto (46,2%), Puno (46,1%) y Huánuco (43%) (véase el gráfico 24).

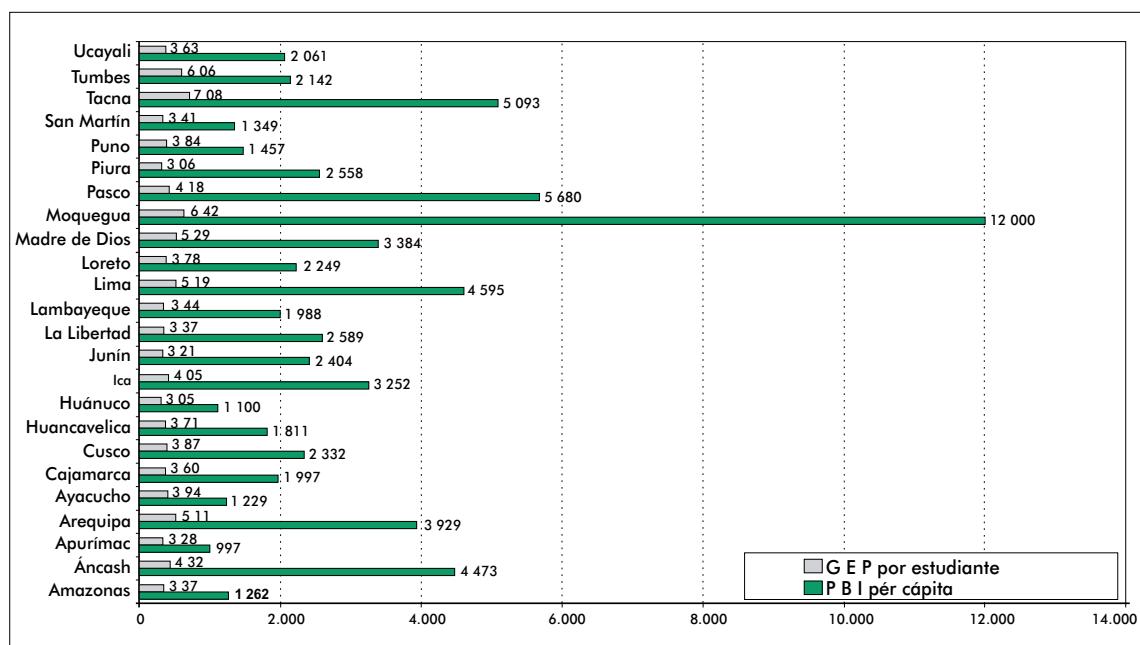
Las regiones que menos recursos destinan a la Educación respecto del gasto total del Gobierno Regional son Madre de Dios (20%), Pasco (28,2%), Lambayeque (30,2%) y Arequipa (30,9%) (véase el gráfico 25).

Otro indicador considerado es el PBI de la región por habitante, que mide la distribución del crecimiento económico de las regiones de mayor o menor densidad poblacional.

A este respecto, la región con el mayor PBI per cápita es Moquegua, con \$12 000; le siguen Pasco y Tacna, con \$5680 y \$5093, respectivamente. A su vez, la región menos favorecida es Apurímac, con \$997, seguida de Huánuco (\$1100) y Ayacucho (\$1229).

## Gráfico 26

### Perú: Producto bruto interno per cápita y gasto público en Educación por estudiante según regiones, 2007



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

La menor inversión por estudiante se registra en las regiones Huánuco (\$305), Piura (\$306) y Junín (\$321). Por otro lado, solo ocho regiones superan el promedio nacional —entre ellas, Tacna (\$708) y Moquegua (\$642)— gracias a su elevada producción minera y comercial, respectivamente.

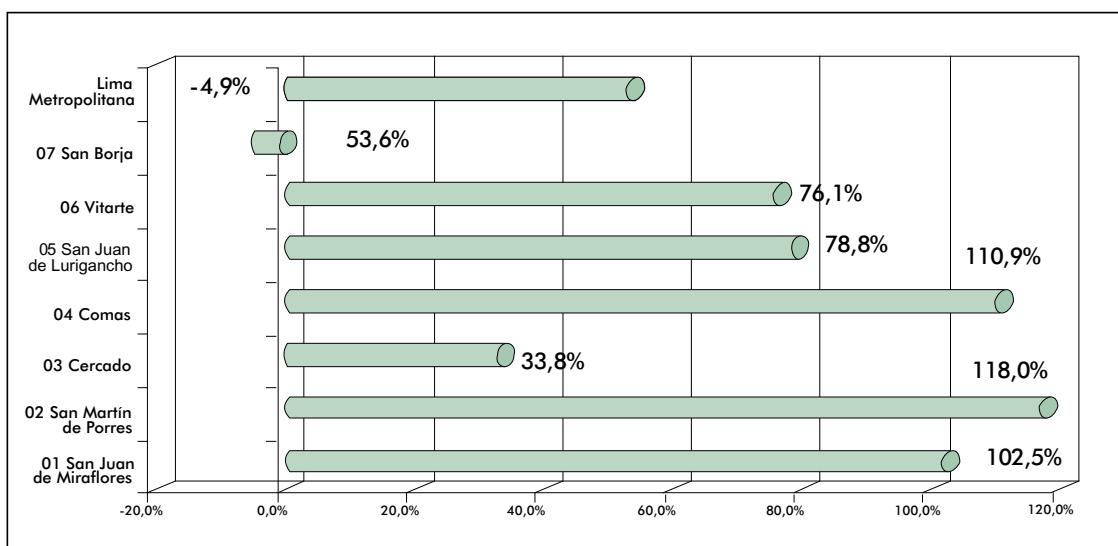
A partir de lo anterior, se establece la relación entre el PBI per cápita y el gasto en educación por estudiante. Es evidente que las regiones con mayores recursos destinan, en términos porcentuales, menores recursos a la Educación: Moquegua, Pasco y Áncash. Por otro lado, en las regiones de mayor pobreza relativa, como Apurímac y Ayacucho, esta relación es mayor.

Por su PBI per cápita (\$4595), la Región Lima<sup>59</sup> se ubica por encima del promedio nacional; asimismo, es la región que concentra el mayor gasto público por habitante (\$1159) y, en consecuencia, una de las que relativamente más invierte por estudiante matriculado en la escuela pública (\$519). Sin embargo,

59 Las cifras disponibles incluyen Lima Metropolitana, Lima Provincias y la Provincia Constitucional del Callao.

## **Gráfico 27**

### **Lima Metropolitana: Matrícula en educación privada por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008**



Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

solo destina un cuarto de su PBI a gasto público y apenas un 7,9% de ese gasto a Educación.

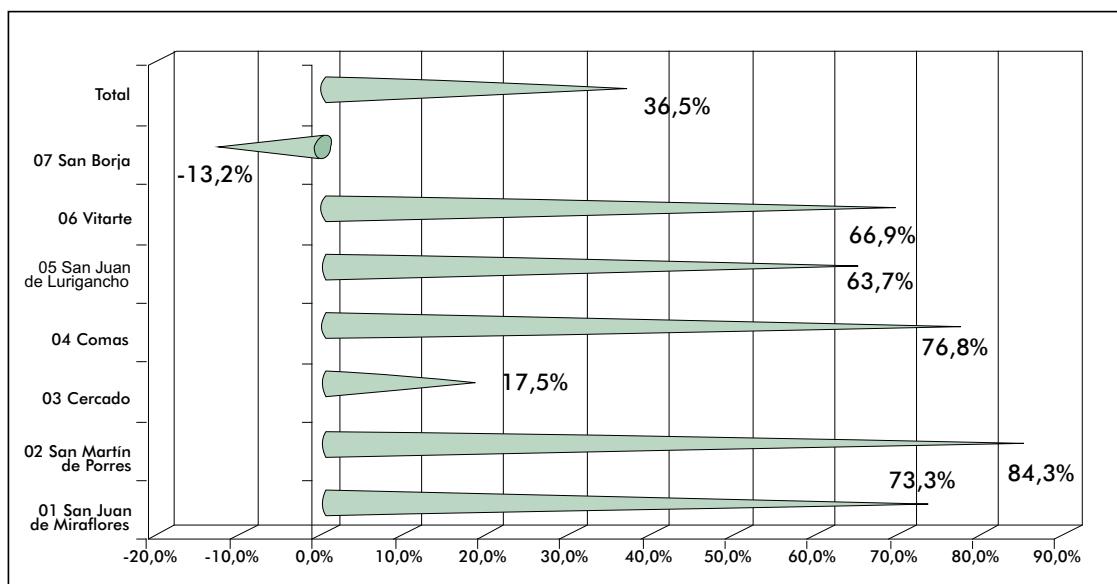
Las diferencias aludidas expresan una injustificable y reincidente inequidad en el propio sector educativo estatal en las regiones, es decir, diferencias muy grandes al interior del ámbito de la pobreza educativa.

### **3. Distribución de la inversión en Educación en Lima Metropolitana**

#### **a. Avance del sector privado**

Es necesario destacar que, en el periodo 1998-2008, la matrícula privada en el ámbito de la provincia de Lima Metropolitana experimentó un crecimiento importante: 54,7%, lo que significa que en ese lapso de tiempo se incorporaron a las instituciones privadas alrededor de 335 432 estudiantes (véase el gráfico 26).

Es notorio el avance de la educación privada en los sectores medios de Lima Norte, esto es, las UGEL de Comas (110,9%) y San Martín de Porres (118%). Explicarían este fenómeno la dinámica de la economía de los grupos emergentes de sectores

**Gráfico 28****Lima Metropolitana: Docentes del sector privado por UGEL, tasa de crecimiento 1998-2008**

Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

populares que optan por la educación privada y la relativa facilidad con que los promotores obtienen la autorización de funcionamiento otorgada por las autoridades competentes.

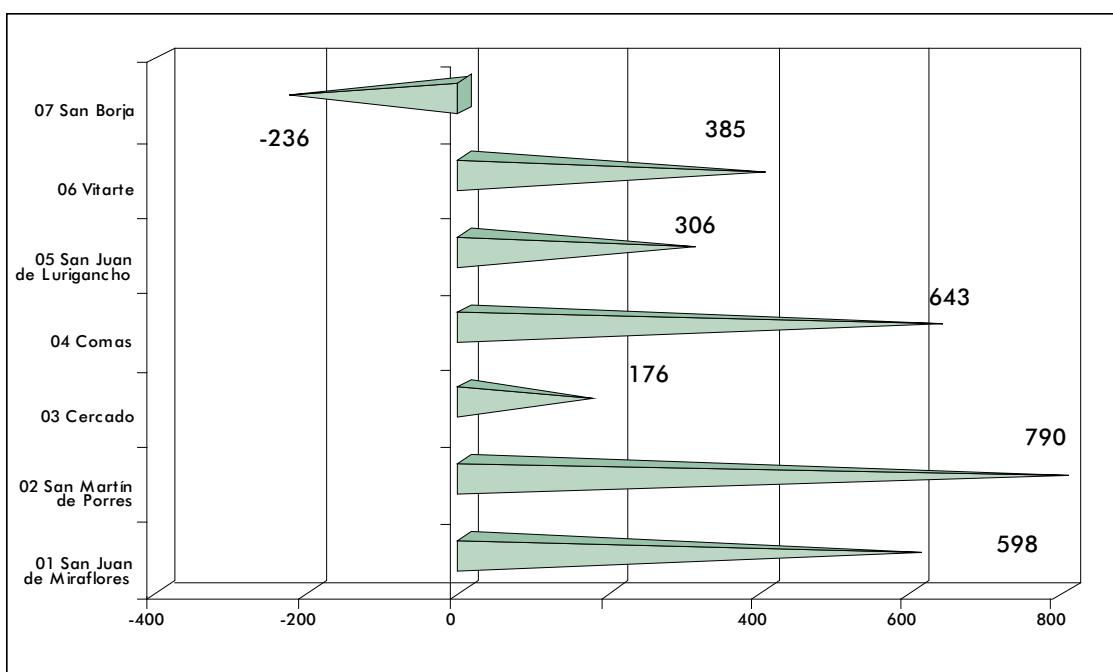
Otro dato importante, y que está relacionado con la expansión de la educación privada, es el referido al número de docentes (véase el gráfico 27).

Al respecto, es importante señalar la disponibilidad de los egresados de los Institutos Pedagógicos y de las Facultades de Educación de las universidades que por acceder a un empleo aceptan remuneraciones y, en la mayoría de los casos, honorarios profesionales que están por debajo del salario promedio que recibe un docente nombrado o contratado por la UGEL respectiva.

Tal como se observa en el gráfico 27, entre los años 1998 y 2008 la población económicamente activa (PEA) docente se incrementó en 37,5%, es decir, se incorporaron a la plana docente de las instituciones privadas de Lima Metropolitana 19 760 nuevos docentes. El mayor incremento se produjo en la UGEL 02 de San Martín de Porres (84,3%); contrariamente, en la UGEL 07 de San Borja la ocupación docente se redujo en 13,2% como consecuencia del cierre de instituciones educativas.

## **Gráfico 29**

### **Lima Metropolitana: Instituciones educativas privadas por UGEL, tasa de crecimiento absoluto 1998-2008**



Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

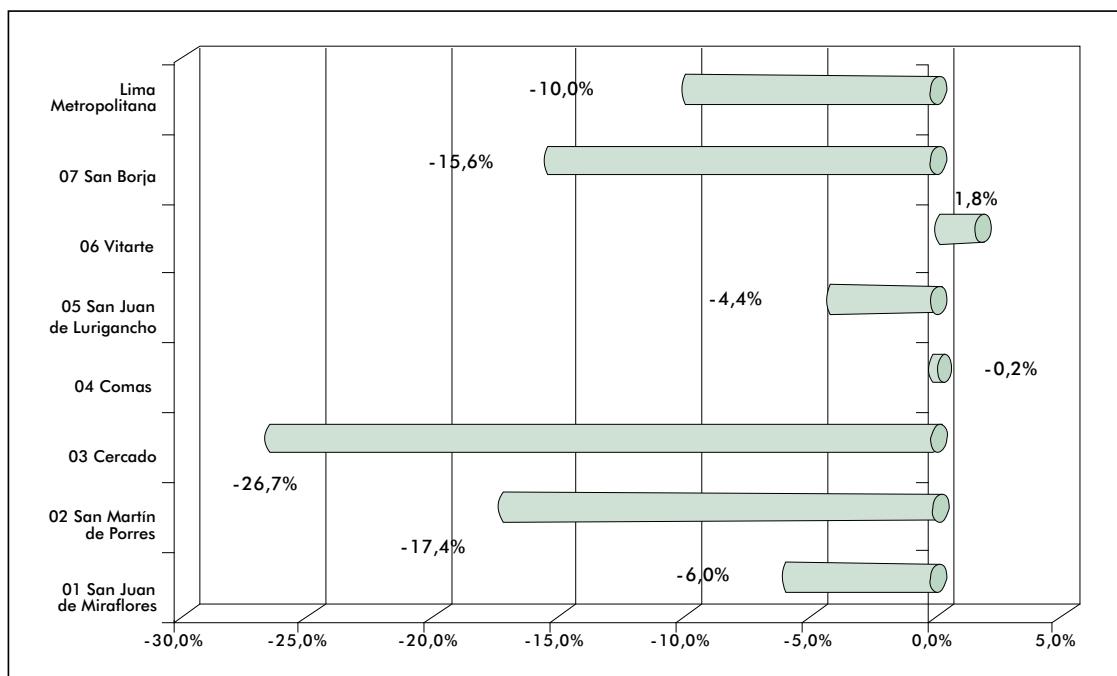
La Ley de Fomento de la Inversión Privada (DL 882) fue determinante para la creación masiva de instituciones educativas en los distintos niveles. Esto se expresa en un aumento importante de las escuelas y colegios en Lima Metropolitana (véase el gráfico 28).

Entre 1998 y el 2008 se pusieron en funcionamiento 2 662 nuevas instituciones educativas de gestión privada. En la UGEL 02 de San Martín de Porres se crearon 790, y en la UGEL 04 de Comas, 643. Por otro lado, en la UGEL 07 de San Borja dejaron de funcionar 236.

#### **b. Retroceso del sector público**

A diferencia del sector privado, en el periodo 1998-2008 la matrícula pública en Lima Metropolitana se redujo en 10%; es decir, en el 2008 hubo 130 514 estudiantes menos que en el 1998. Este fenómeno conduce a preguntarse por las causas que lo motivan. La primera razón es la baja calidad de los aprendizajes en la escuela pública; la segunda, la mejora del nivel de vida de las familias; y la tercera, la percepción de que el servicio educativo privado es de mejor calidad (véase el gráfico 29).

**Gráfico 30**  
**Lima Metropolitana: Matrícula en educación pública por UGEL,  
tasa de crecimiento 1998-2008**



Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

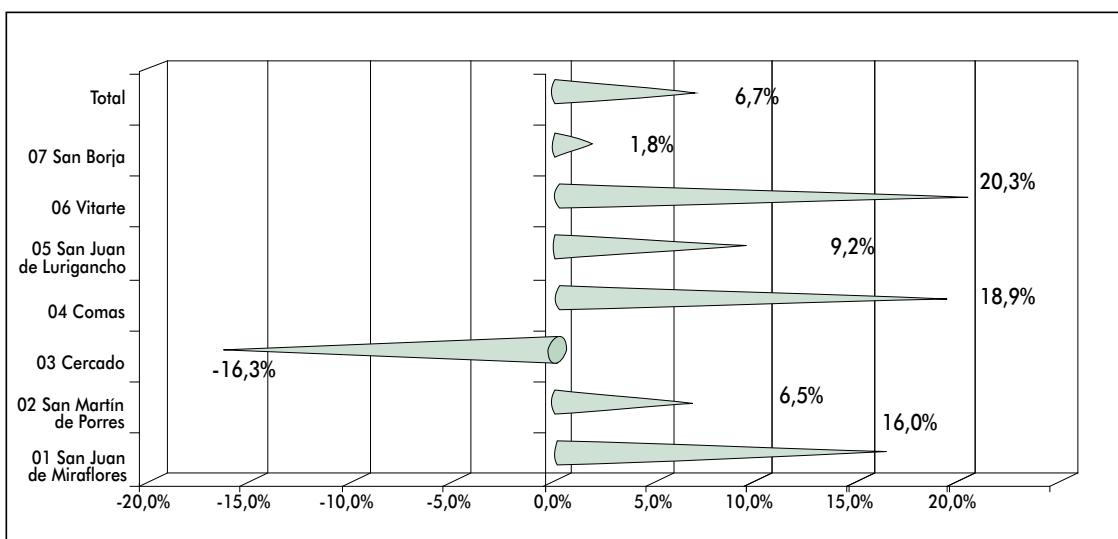
La mayor disminución de la matrícula en el periodo de análisis se observó en la UGEL 03 del Cercado de Lima (-26,7%), seguida de la UGEL 02 de San Martín de Porres (-17,4%); entre tanto, en la UGEL 06 de Vitarte la matrícula experimentó un ligero crecimiento (1,8%).

A pesar del evidente retroceso de la matrícula en el sector público, se incorporaron al magisterio nuevos docentes (véase el gráfico 30).

Tal como se observa en el gráfico 30, en el lapso 1998-2008 la ocupación docente se incrementó en 6,7%, lo que, en números absolutos, quiere decir que se incorporaron a la plana docente de las instituciones públicas de Lima Metropolitana 3 213 nuevos maestros. El mayor incremento se observa en la UGEL 01 de San Juan de Miraflores (16,0%, 1348 nuevos docentes) y en la UGEL 04 de Comas (18,9%, 1149). Contrariamente, en la UGEL 03 del Cercado de Lima la ocupación docente se redujo en 16,3%, es decir, en 1517 maestros.

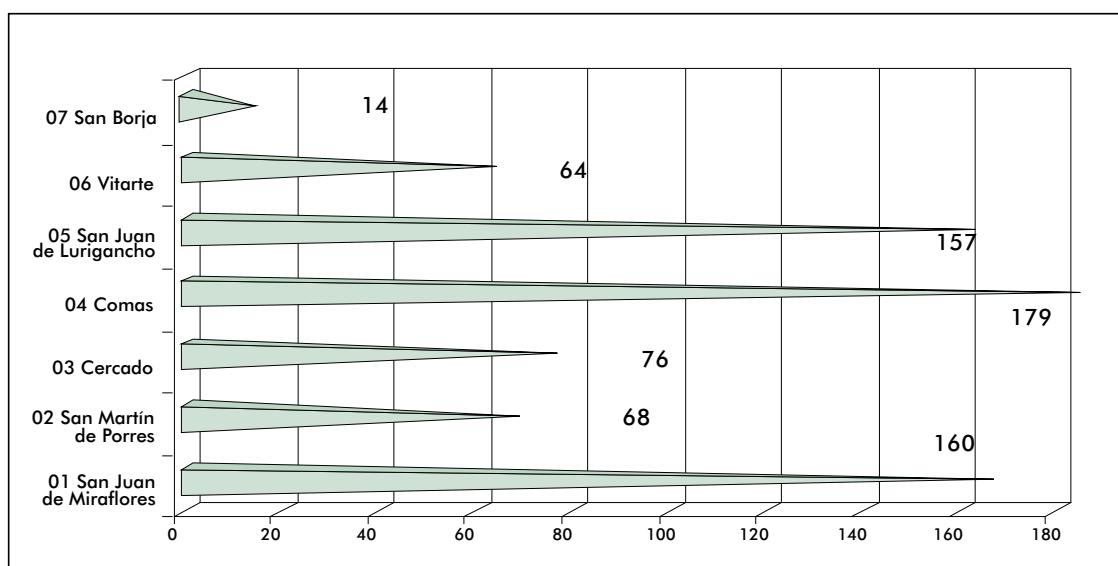
La creación de nuevas escuelas y colegios no se detuvo en el sector público. En el periodo bajo reseña (1998-2008), el número de instituciones educativas en las

**Gráfico 31**  
**Lima Metropolitana: Docentes del sector público por UGEL,  
 tasa de crecimiento 1998-2008**



Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

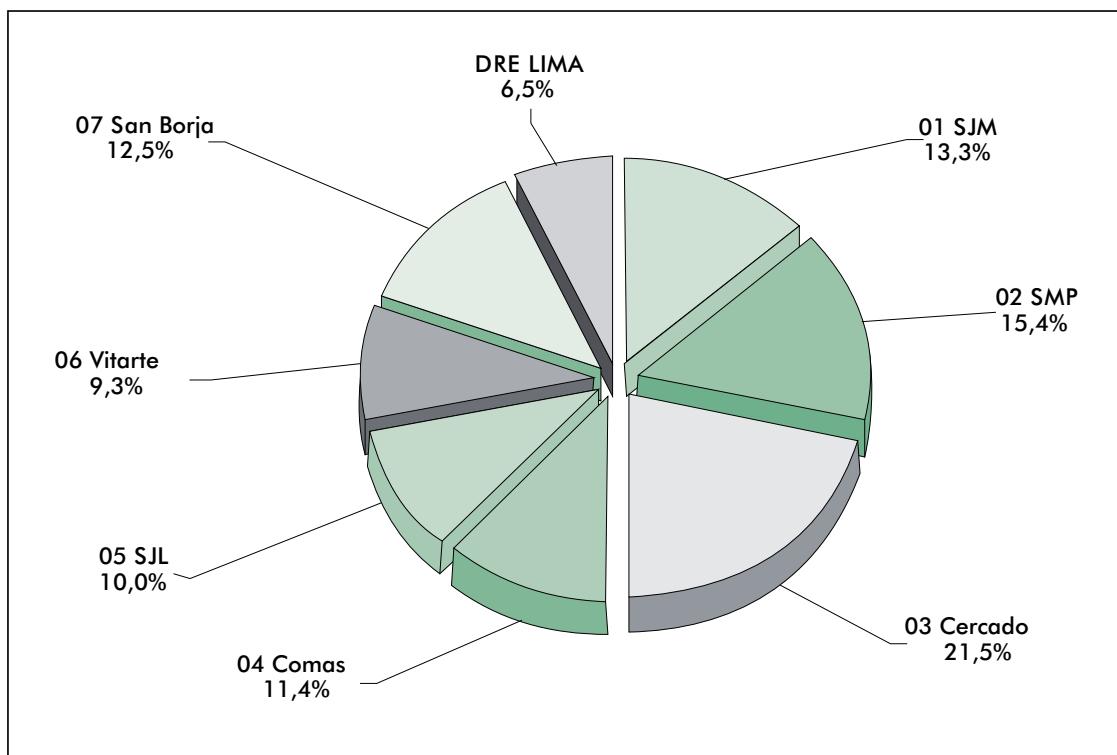
**Gráfico 32**  
**Lima Metropolitana: Instituciones educativas públicas por UGEL,  
 tasa de crecimiento absoluto 1998-2008**



Fuente: Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Educativa: <<http://escale.min.edu.pe>>.

distintas etapas y niveles del sistema educativo se incrementó en 14,6%, esto es, en el 2008 había 719 escuelas y colegios más que en 1998 (véase el gráfico 31).

**Gráfico 33**  
**Lima Metropolitana: Gasto público por UGEL, 2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Tal como se puede ver en el gráfico 31, en la UGEL 01 de San Juan de Miraflores se crearon 160 instituciones educativas de gestión pública, en la UGEL 05 de San Juan de Lurigancho, 157; y en la UGEL 02 de San Martín de Porres, 68. Por otro lado, en la UGEL 07 de San Borja solo se crearon 14.

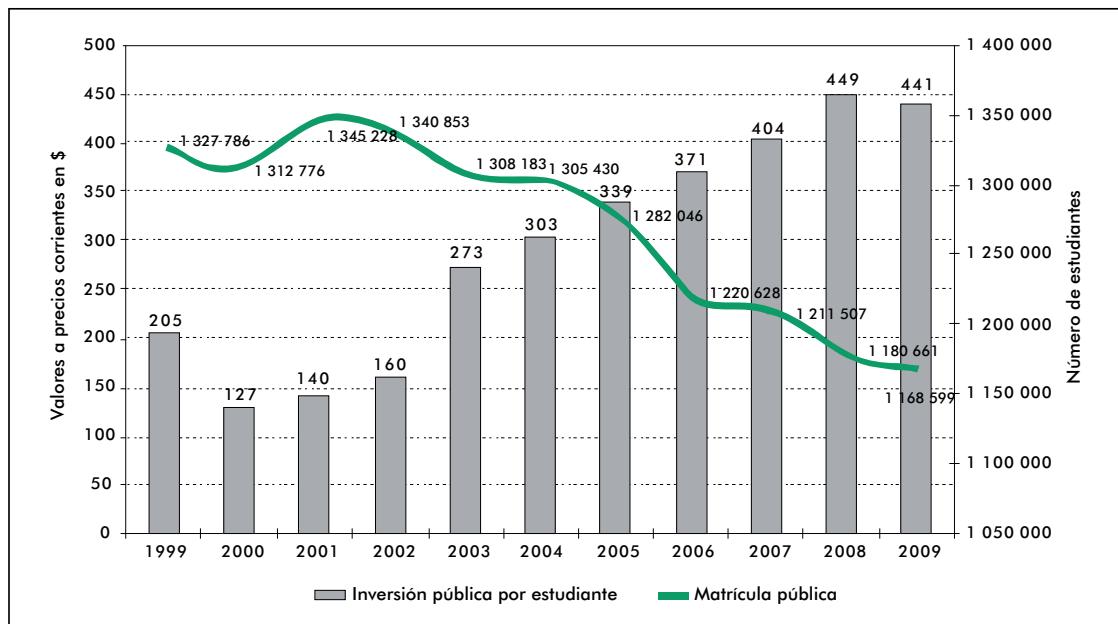
### c. Gasto del Ministerio de Educación a través de las Unidades de Gestión Educativa Local

El aporte mayoritario del Estado a la educación pública en Lima Metropolitana se concreta a través del presupuesto que ejecutan las UGEL. El PIA para el 2009 considera un total de S/.1 602 813 303 (mil seiscientos dos millones de nuevos soles), incluida la DRELM (véase el gráfico 32).

Tres UGEL concentran más del 50% del presupuesto que gestionan las Unidades Ejecutoras: la 01 de San Juan de Miraflores (13,3%), la 02 de San Martín de Porres (15,4%) y la 03 del Cercado de Lima (21,5%).

## Gráfico 34

### Lima Metropolitana: Inversión pública por estudiante, 1999-2009



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

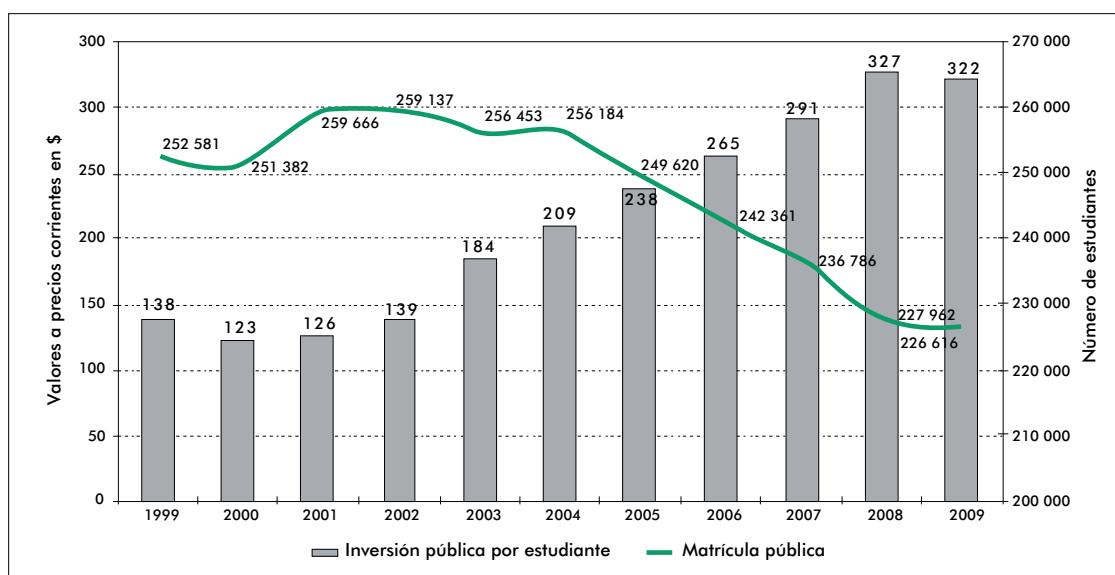
El PIA 2009 confirma la tendencia histórica de distribuir entre las UGEL casi exclusivamente presupuesto para gastos de operación o gastos corrientes. En este sentido, destaca que el 93,4% de los recursos son destinados al pago de planillas del personal docente y administrativo en calidad de activo o cesante, y que solo 6,6% de este mismo monto es utilizado para la adquisición de bienes y el pago por servicios. El presupuesto de inversión, que es el que se asigna a la compra de activos no financieros (mobiliario y equipo), alcanza apenas S/.3 566 183 (tres millones quinientos sesenta y seis nuevos soles); representan el 0,22% y es asignado a todo Lima Metropolitana.

Otro aspecto que merece ser destacado es el presupuesto por programas, que incluye los montos destinados por etapas y niveles. En este sentido, el PIA para el 2009 considera 65,1% de los recursos que serán aplicados a la educación básica y solo 4,5% para la educación superior y técnico-productiva. El 30,4% restante se destina a la gestión y la previsión social.

Estimaciones preliminares nos permiten afirmar que, para el año 2009, el gasto promedio por estudiante matriculado en instituciones educativas del sector público ascendió a \$441. Las UGEL 02 de San Martín de Porres, 03 del Cercado y 07 de San Borja observan cifras superiores a este promedio. Por otro lado, la 01 de San

## **Gráfico 35**

### **UGEL 01: Inversión pública por estudiante, 1999-2009**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

Juan de Miraflores, la 04 de Comas, la 05 de San Juan de Lurigancho y la 06 de Vitarte se ubican por debajo de este promedio (véase el gráfico 33).

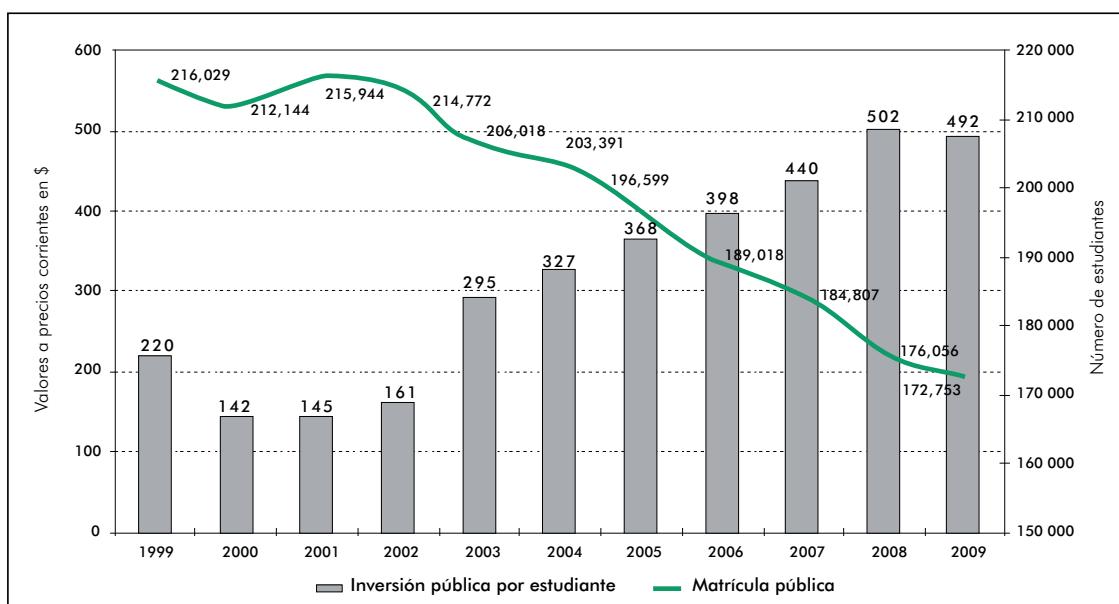
En el periodo comprendido entre 1999 y el 2009, el gasto público por estudiante promedio en dólares de las UGEL de Lima Metropolitana evolucionó favorablemente en términos nominales (114,5%) y reales (38%). Es posible constatar que en cinco de las siete UGEL la inversión por estudiante se incrementó por encima de la media metropolitana. Solo las UGEL 03 del Cercado de Lima y 07 de San Borja crecieron por debajo de esta cifra.

La UGEL 01 tiene jurisdicción sobre los distritos de San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Lurín, Pachacámac, San Bartolo, Punta Negra, Punta Hermosa, Pucusana, Santa María y Chilca. Desde el punto de vista presupuestal, se constituye en Unidad Ejecutora (001-56). Según el PIA 2009, cuenta con S/.219 025 149, de los cuales el 94,3% se destina a pago de planillas y solo el 5,7% a la adquisición de bienes y pago de servicios (véase el gráfico 34).

La inversión por estudiante en este ámbito se ha incrementado sostenidamente desde el 2001 hasta la fecha, debido, entre otras razones, a la mayor disponibilidad de recursos y a la disminución de la matrícula. En el año 2000 fue de \$123, y en el 2008, de \$327; es decir, un aumento nominal del 266% y uno real —descontando la variación de los precios— de 173%.

## Gráfico 36

### UGEL 02: Inversión pública por estudiante, 1999-2009



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

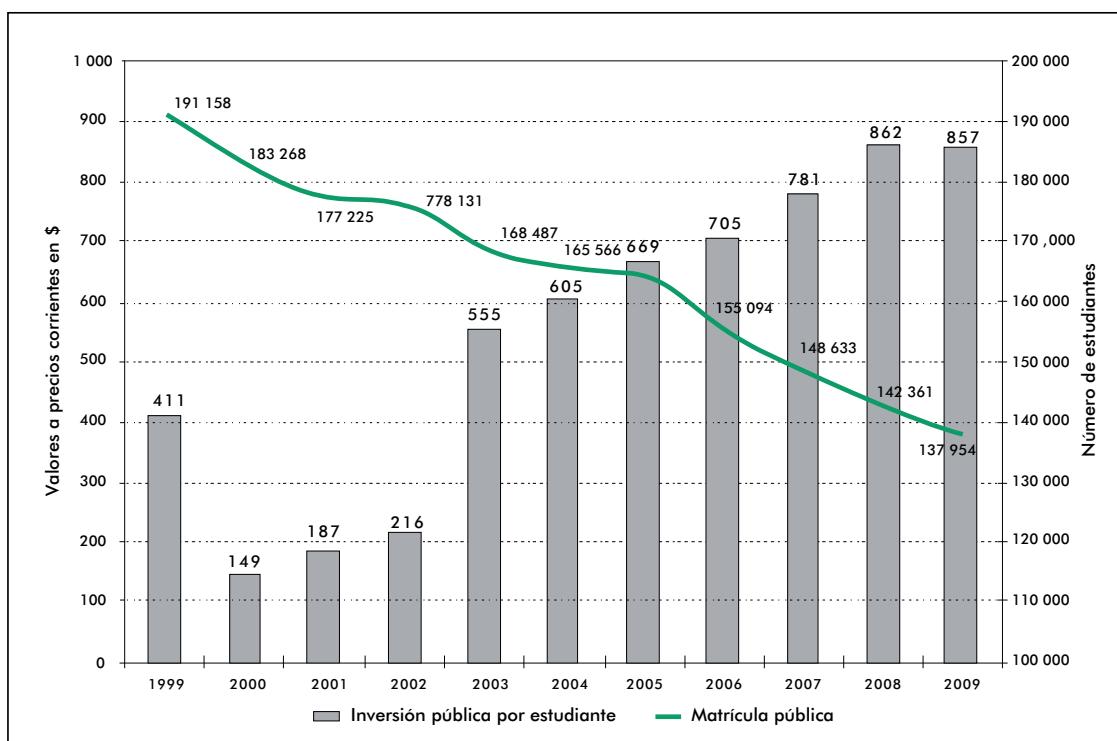
La UGEL 02 abarca los distritos de Los Olivos, Independencia, Rímac y San Martín de Porres, y es también Unidad Ejecutora (002-57). El PIA 2009 considera recursos por un total de S/.255 002 290, de los cuales el 95,1% se destina a pago de planillas y el 4,9% a la adquisición de bienes y pago de servicios (véase el gráfico 35).

La inversión por estudiante ha evolucionado favorablemente en el periodo de la referencia, gracias al mejoramiento de las condiciones generales de la economía nacional y al desaceleramiento del ingreso a la escuela pública debido a la nueva dinámica poblacional. Si en el año 2000 la inversión por estudiante fue de \$142, en el año 2008 llegó a \$502, lo que quiere decir que experimentó un aumento nominal del 355% y uno real del 231%.

A su vez, la UGEL 03 tiene a su cargo la administración de las instituciones educativas de los distritos del Cercado, Lince, Breña, Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena, Jesús María, La Victoria y San Isidro. Como Unidad Ejecutora (003-58), cuenta con un PIA que asciende a S/.354 614 479, de los cuales el 96,1% se destina a pago de planillas (activos, cesantes, docentes y administrativos) y el 3,9% a la adquisición de bienes y el pago de servicios para distribuir entre las 642 escuelas y colegios de su jurisdicción (véase el gráfico 36).

## Gráfico 37

### UGEL 03: Inversión pública por estudiante, 1999-2009



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

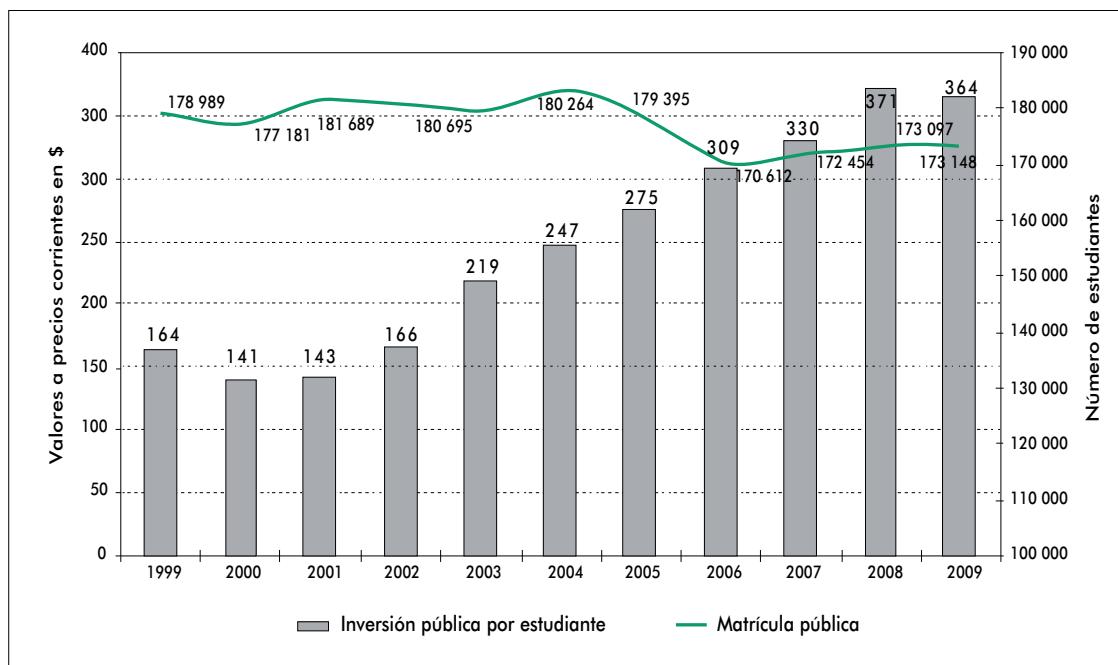
Como se puede ver en el gráfico 36, la inversión por estudiante ha crecido a partir del 2001, en razón de un entorno favorable que benefició al Tesoro Público y al bajón que experimentó la matrícula durante este periodo. En el año 2000, esa inversión fue de \$149, y en el 2008, de \$862; de lo que se colige un aumento en términos nominales del 579% y uno de 377% en términos reales.

La UGEL 04 está compuesta por los distritos de Comas, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa y Ancón. Como Unidad Ejecutora (004-59), cuenta con un PIA (2009) de S/.189 037 853; de este monto, el 93,4% tiene como destino el pago de planillas, y con el 6,6% restante se adquieren bienes y se pagan servicios de la sede y las instituciones educativas de su ámbito (véase el gráfico 37).

La inversión por estudiante, como en los otros casos, creció desde el año 2001, y por las mismas causas. En el 2000 ascendió a \$141, y en el año 2008 se incrementó a \$371, esto es, experimentó un aumento nominal del 264% y uno real del 172%.

## Gráfico 38

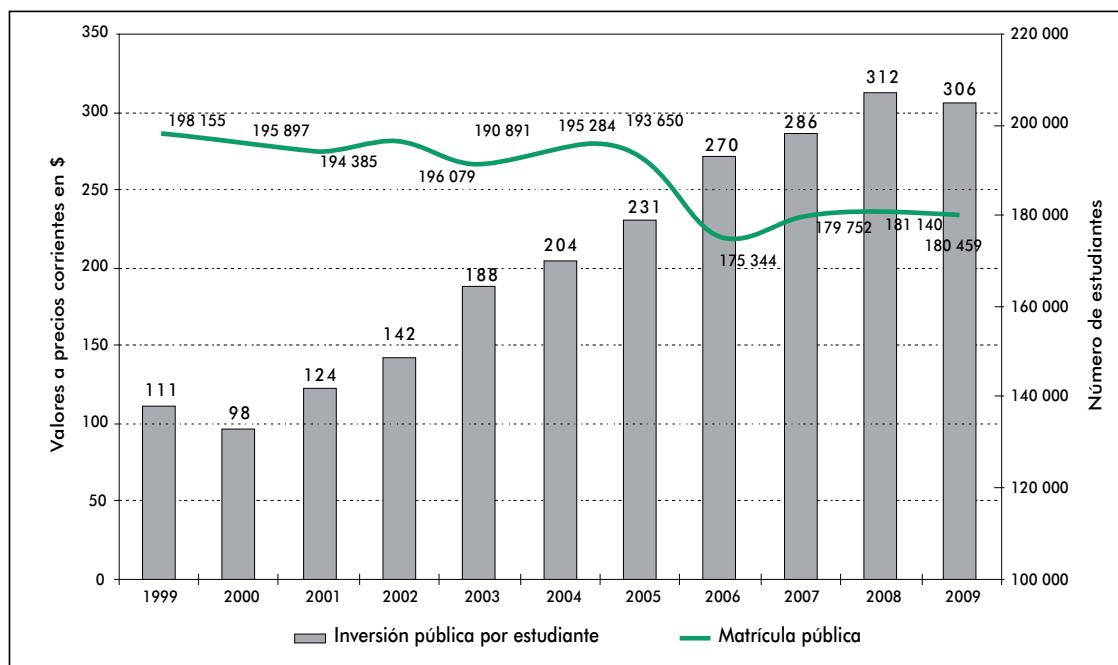
### UGEL 04: Inversión pública por estudiante, 1999-2009



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

## Gráfico 39

### UGEL 05: Inversión pública por estudiante, 1999-2009



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

La UGEL 05, que tiene jurisdicción sobre los distritos de San Juan de Lurigancho y El Agustino, constituye desde el punto de vista presupuestal una Unidad Ejecutora (005-59). Según el PIA 2009, cuenta con S/.165 762 300, de los cuales el 92,3% se destina al pago de planillas y solo el 7,6% a la adquisición de bienes y pago de servicios (véase el gráfico 38).

En este ámbito, la inversión por estudiante se ha incrementado sostenidamente desde el 2001 hasta la fecha, debido, entre otras razones, a la mayor disponibilidad de recursos y a la disminución de la matrícula. En el año 2000 el indicador registraba \$98, y en el 2008, \$312, lo que da cuenta de un aumento nominal del 320% y de uno real del 208%.

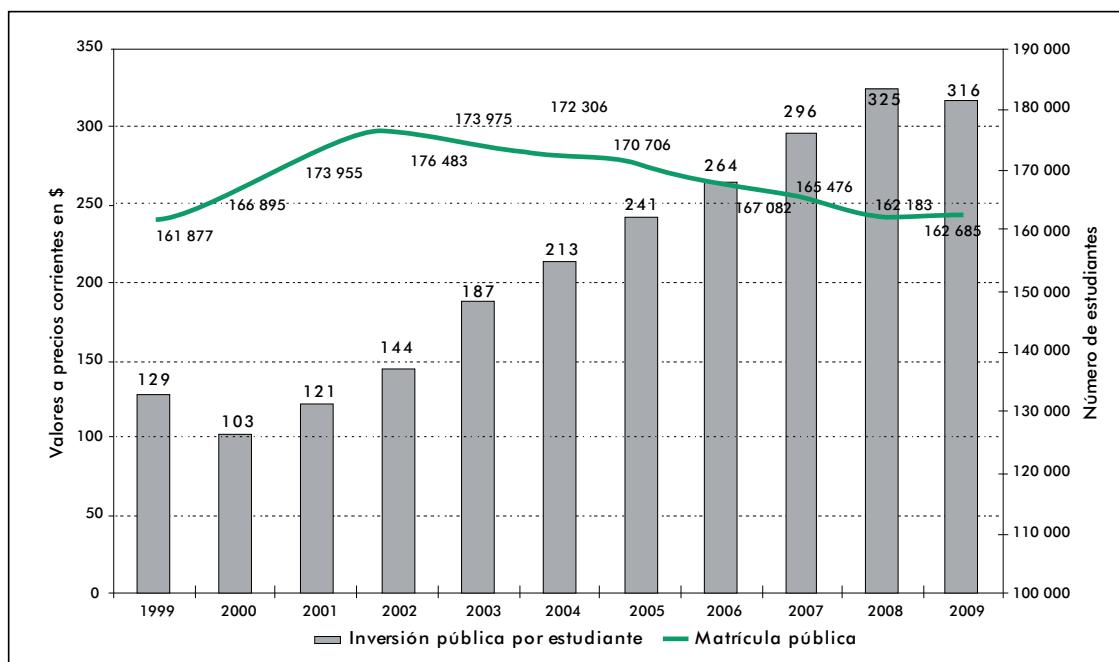
Los distritos de Lima Este —es decir, Santa Anita, Lurigancho (Chosica), Vitarte, La Molina, Cieneguilla y Chacacayo— conforman la UGEL 06. La Unidad Ejecutora (006-60) tiene un PIA para el 2009 de S/.154 161 471, monto del cual 92% es para el pago del personal docente y administrativo, tanto activos como cesantes y jubilados, y 8% para la compra de bienes fungibles y el pago de servicios públicos y otros de la sede y del conjunto de las escuelas y colegios de su ámbito (véase el gráfico 39).

También en esta UGEL la inversión por estudiante ha crecido en el periodo bajo reseña, como podemos apreciar en el gráfico 39: si en el 2000 estaba por los \$103, en el 2008 se incrementó a \$325, de modo que experimentó un aumento nominal del 325% y, descontando la variación de precios, uno real de 205%.

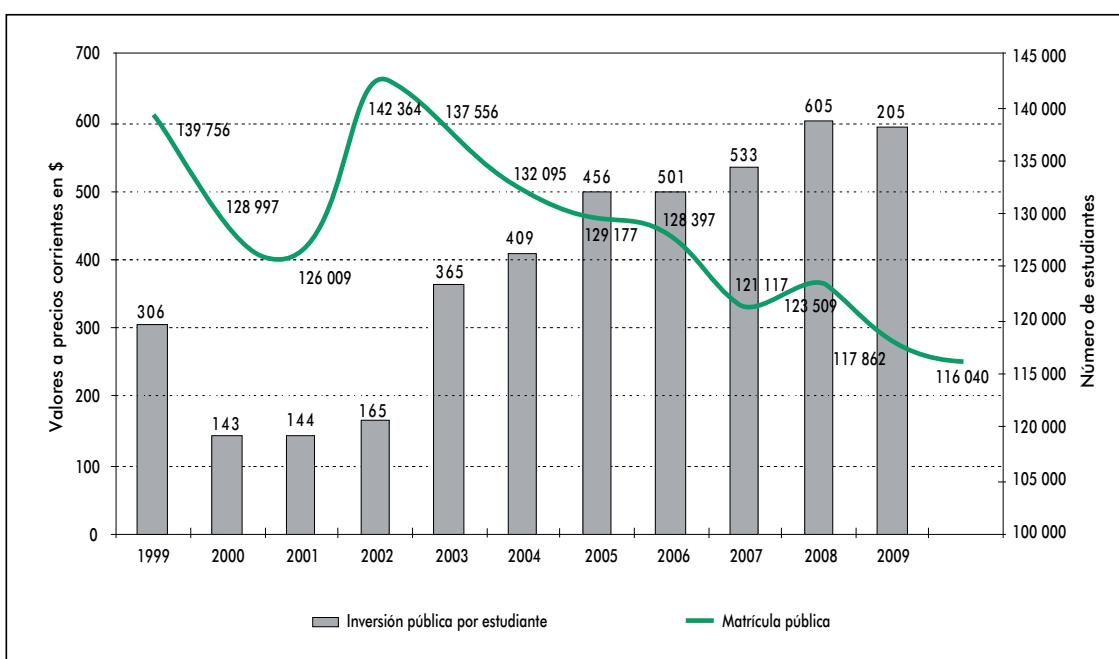
La UGEL 07 abarca los distritos de San Borja, San Luis, Surco, Surquillo, Miraflores, Barranco y Chorrillos. Con un PIA para el 2009 de S/.207 224 779, el 93,9% de esta cifra se destinó al pago de planillas y el 6,1% para bienes y servicios (véase el gráfico 40).

La inversión por estudiante se incrementó en esta UGEL de \$143 (2000) a \$605 (2008), esto es, un aumento nominal del 424% y uno real del 275%.

Sin bien es cierto la DRELM no tiene área de ejecución, maneja un presupuesto de S/.107 984 982, de los cuales el 81,4% se gasta en el pago de planillas, el 15,4% en la adquisición de bienes y el pago de servicios, y el 3,2% en la compra de activos.

**Gráfico 40****UGEL 06: Inversión pública por estudiante, 1999-2009**

Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

**Gráfico 41****UGEL 07: Inversión pública por estudiante, 1999-2009**

Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.  
Ministerio de Educación - Unidad de Estadística Ejecutiva: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

#### d. ¿Cuánto invierten en Educación los Gobiernos Locales?

Hasta el año 2008, la estructura funcional programática del sector público nacional integraba las funciones de Educación y Cultura (09), así como el programa Educación Física y Deportes (033). Para el año 2009 se consideraron las funciones Cultura y Deportes (21) y Educación (22). En el ámbito de los Gobiernos Locales de Lima Metropolitana, esta inversión (Educación, Cultura y Deportes) es considerada fundamental (véase el gráfico 41).

Como se observa en el gráfico 41, en el año 2007 las 43 municipalidades de Lima Metropolitana, en conjunto, invirtieron en Educación, Cultura y Deportes —es decir, devengaron gastos—<sup>60</sup> por solo S/.37 646 060; en el 2008 esta cifra aumentó ligeramente (a S/.50 189 818). El Presupuesto Inicial Modificado<sup>61</sup> (PIM) para el 2009 ha considerado S/.129 984 983.

Hay que resaltar que se observa un incremento interesante de los recursos entre estos años: 38,6% entre el 2008 y el 2007, y 259% entre el 2009 y el 2008, en términos nominales. La desagregación de estos presupuestos entre las funciones nos permite dar otra mirada a la asignación del gasto de los Gobiernos Locales (véase el gráfico 42).

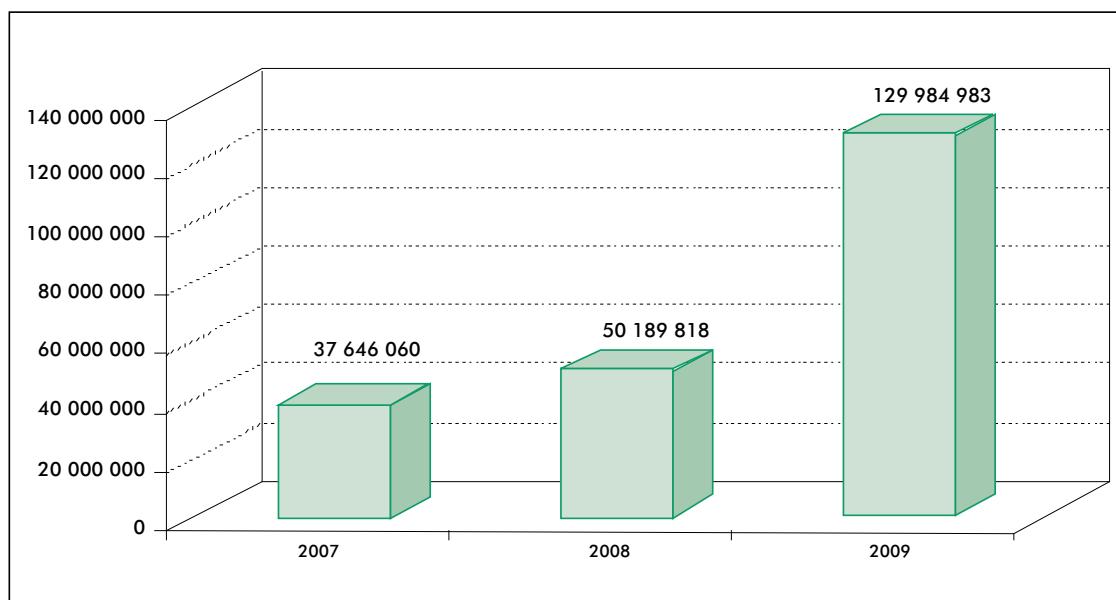
La perspectiva que nos proporciona el gráfico 42 nos permite afirmar que los recursos aplicados directamente a la escuela pública son solo el 10,9%; el grueso del presupuesto se invierte en Cultura (51,3%) y en Deportes (37,8%).

Un dato importante es aquél que muestra que el 85% del presupuesto se concentra en 10 municipalidades: Lima Cercado (Provincial), Puente Piedra, Miraflores,

- 
- 60 El devengado es la obligación de pago que asume un pliego presupuestario como consecuencia del respectivo compromiso contraído. Comprende la liquidación, la identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del respectivo documento oficial. En el caso de bienes y servicios, se configura a partir de la verificación de conformidad del bien recibido, del servicio prestado o por haberse cumplido con los requisitos administrativos y legales para los casos de gastos sin contraprestación inmediata o directa. El devengado representa la afectación definitiva de una asignación presupuestaria (tomado de: "Glosario de términos del sistema de gestión presupuestaria del Estado. Resolución directoral 007-99-EF-76.01").
- 61 Presupuesto Institucional Modificado (PIM): Es el Presupuesto Actualizado del Pliego. Comprende el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), así como las modificaciones presupuestarias (tanto en el nivel institucional como en el funcional programático) efectuadas durante el ejercicio presupuestario (*ibid.*).

**Gráfico 42**

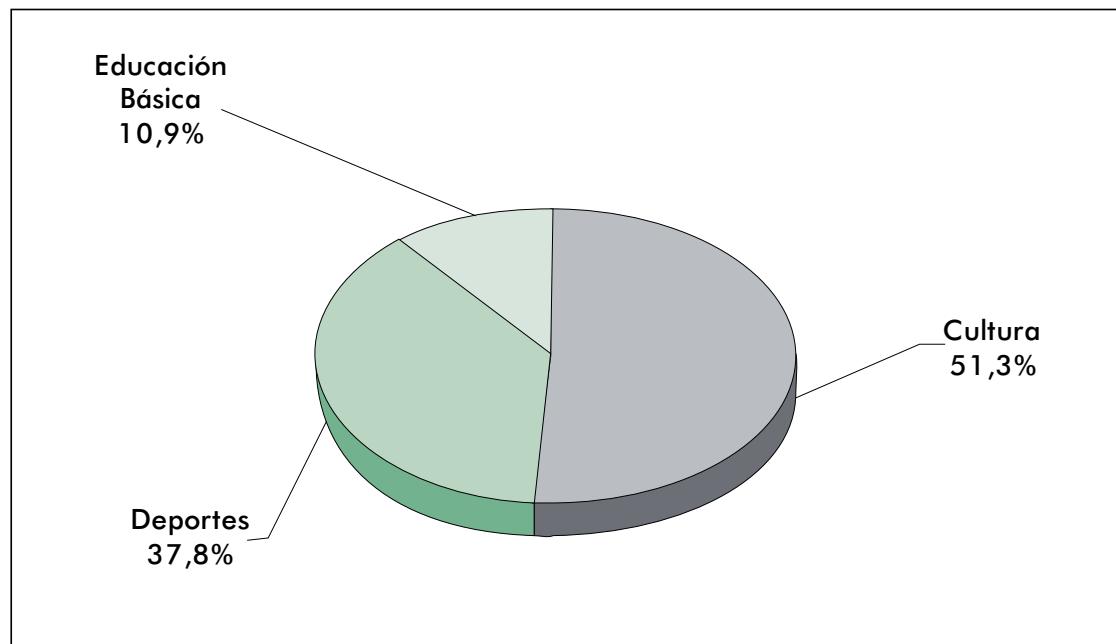
**Presupuesto en Educación, Cultura y Deportes de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana  
(Valores a precios corrientes en soles)**



Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

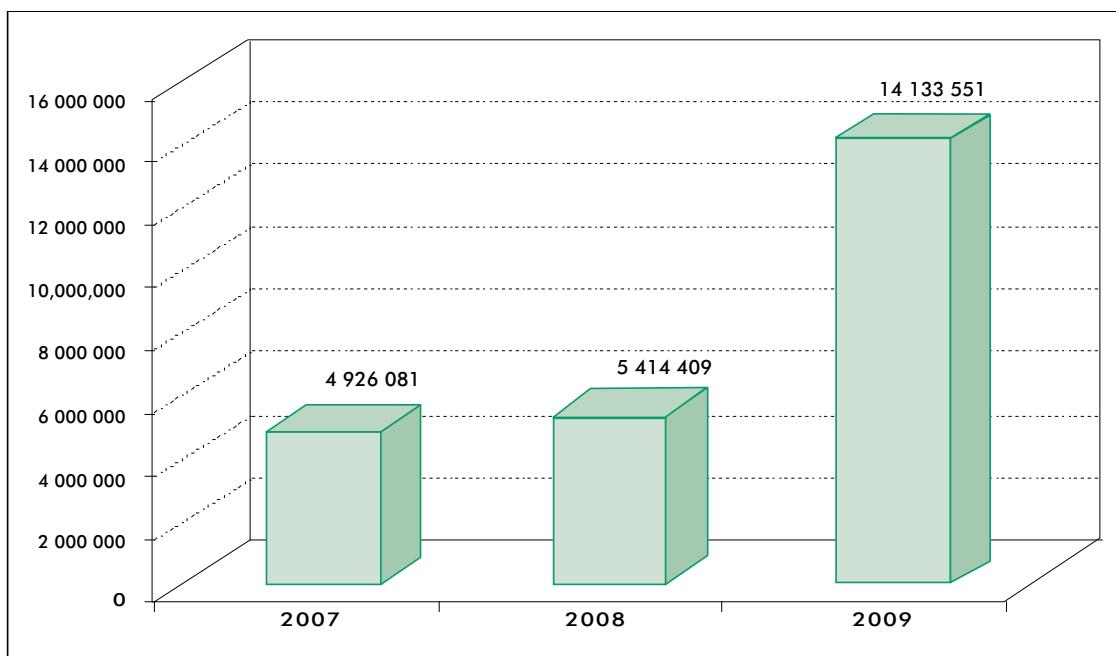
**Gráfico 43**

**Presupuesto en Educación, Cultura y Deportes de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana, 2009**



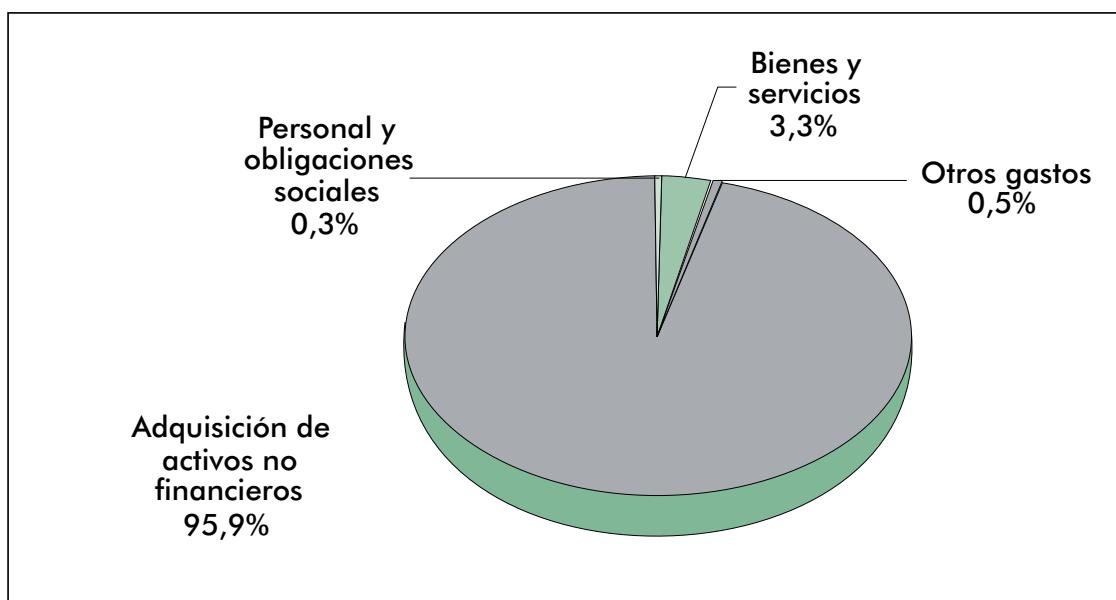
Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

**Gráfico 44**  
**Presupuesto en educación básica de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana**  
**(Valores a precios corrientes en soles)**



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto

**Gráfico 45**  
**Presupuesto en educación básica de las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana, 2009**



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Villa María del Triunfo, Santiago de Surco, Ate, San Borja, San Isidro, Lurín y Villa El Salvador.

Por otro lado, las municipalidades de Santa María del Mar, Ancón, Carabayllo y Barranco no han hecho previsiones de montos presupuestales para Educación, Cultura y Deportes.

La Municipalidad Provincial de Lima consigna en su PIM para el 2009 un total de S/.67 748 498, que representan el 52,1% de los recursos asignados a los 43 Gobiernos Locales, el 64% para Cultura y el 36% para Deportes. Cabe destacar que la Municipalidad Provincial de Lima no prevé recursos para invertir en la educación básica.

Si consideramos inversión en Educación a los gastos, tanto para operación como para la ampliación de la infraestructura, que registran en sus presupuestos las 43 Municipalidades Distritales de este ámbito, podríamos observar que estos recursos se han incrementado sustantivamente en lo que va de esta administración (véase el gráfico 43).

Como se observa en el gráfico 43, en el 2007 las 43 municipalidades, en conjunto, invirtieron en Educación solo S/.4 900 000, cifra que aumentó ligeramente en el 2008, a 5 400 000. El PIM para el 2009 ha considerado 14 millones.

El incremento aludido implica mayores recursos en apoyo a las instituciones educativas en un porcentaje del 160% en términos nominales. Y a pesar del esfuerzo de algunos Gobiernos Locales por apoyar la educación en sus distritos, estos montos no son significativos y se restringen a inversión en infraestructura educativa.

Con el gráfico 44 podemos justificar esta afirmación a partir de la presentación de la estructura del presupuesto según grupo genérico de gasto<sup>62</sup> para el 2009.

---

62 Es el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como de bienes, servicios y obras públicas que las entidades públicas contratan, adquieren o realizan para la consecución de sus objetivos institucionales (Ministerio de Economía y Finanzas: Clasificadores presupuestarios del sector público, 2009).

**Cuadro 25**  
**Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de las Municipalidades Distritales, 2009**  
**(Valores a precios corrientes, en nuevos soles)**

N.º	Distrito	UGEL	Presupuesto Institucional Modificado	Porcentaje
1	Lurín	01	2 086 598	14,8
2	Pucusana	01	60 000	0,4
3	San Bartolo	01	45 000	0,3
4	Villa El Salvador	01	616 432	4,4
5	Villa María del Triunfo	01	913 579	6,5
6	Los Olivos	02	1 181 389	8,4
7	Rímac	02	31 150	0,2
8	Breña	03	100 000	0,7
9	Puente Piedra	04	8 757 118	62,0
10	Santa Rosa	04	43 515	0,3
11	El Agustino	05	6 000	0,0
12	Ate	06	26 100	0,2
13	Chaclacayo	06	45 250	0,3
14	Cieneguilla	06	7 788	0,1
15	Lurigancho	06	213 632	1,5
Provincia de Lima			14 133 551	100,0

Fuente: <[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)>. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Como se ve, el 95,9% se destina a la adquisición de activos no financieros,<sup>63</sup> lo que quiere decir que a gastos corrientes se asigna apenas el 4,1%.

A partir de lo anterior se define la naturaleza del aporte de los Gobiernos Locales a la educación de Lima Metropolitana. Como lo muestran los presupuestos, la construcción, el mantenimiento y la refacción de aulas en instituciones educativas públicas es la preocupación principal en la mayoría de los distritos.

63 Gastos por las inversiones en la adquisición de bienes de capital que aumentan el activo de las instituciones del sector público. Incluyen las adiciones, mejoras y reparaciones de la capacidad productiva del bien de capital y los estudios de proyectos de inversión (Ministerio de Economía y Finanzas: Clasificadores presupuestarios del sector público, 2009).

**Cuadro 26**  
**Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de las UGEL y Municipalidades Distritales, 2009**  
**(Valores a precios corrientes, en nuevos soles)**

<b>Unidad de Gestión Educativa Local</b>	<b>UGEL (1)</b>	<b>Municipios (2)</b>	<b>Total (3)</b>	<b>(1)/(3)</b>	<b>(2)/(3)</b>
01 San Juan de Miraflores	190 826 858	3 721 609	194 548 467	98,1	1,9
02 San Martín de Porres	230 918 271	1 212 539	232 130 810	99,5	0,5
03 Cercado	332 253 542	100 000	332 353 542	100,0	0,0
04 Comas	166 390 791	8 800 633	175 191 424	95,0	5,0
05 San Juan de Lurigancho	145 387 098	6 000	145 393 098	100,0	0,0
06 Vitarte	135 512 575	292 770	135 805 345	99,8	0,2
07 San Borja	191 860 956	0	191 860 956	100,0	0,0
DRELM	109 156 902	0	109 156 902	100,0	0,0
Total	1 502 306 993	14 133 551	1 516 440 544	99,1	0,9

Fuente: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe). Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Entre los años 2007 y 2009, apenas 8 distritos de Lima Metropolitana mantuvieron regularmente recursos en Educación en sus presupuestos: Lurín, San Bartolo, Villa El Salvador, Los Olivos, Puente Piedra, Santa Rosa, Chaclacayo, Cieneguilla y Lurigancho (Chosica).

En el 2007 el presupuesto ejecutado consigna gastos en Educación en 20 municipalidades que representan el 46,5%; en el 2008 éstos bajaron a 18, esto es, el 41,9%.

Las cifras del presupuesto asignado (PIM) para el 2009 registran gastos en Educación solo en 15 de los 43 distritos que conforman la región Metropolitana; de este modo, solo un tercio de los Gobiernos Locales invierte en Educación en sus respectivos ámbitos.

Otro aspecto importante es que de estos 15 distritos, solo 5 concentran el 96% de esta inversión; destaca entre ellos la Municipalidad de Puente Piedra (62%), con S/.8 700 000 (véase el cuadro 25).

Los otros son la Municipalidad de Lurín (14,8%), con S/.2 000 000; Los Olivos (8,4%), con S/.1 100 000; Villa María del Triunfo (6,5%), con S/.900 000; y Villa El Salvador, con S/.600 000 (véase el cuadro 26).

Tal como lo demuestran las cifras, el mayor peso del presupuesto en Educación es responsabilidad de las Unidades Ejecutoras que dependen del Ministerio de Educación.

El gasto de las Municipalidades Distritales en Educación representa apenas el 0,9% del presupuesto total destinado a este ámbito por toda fuente. En el mejor de los casos, el presupuesto que destinan a la Educación el conjunto de los Gobiernos Locales Distritales de la jurisdicción de la UGEL 04 (Comas, Puente Piedra, Ancón, Santa Rosa y Carabayllo), es tan solo el 5%; y en la UGEL 01 de San Juan de Miraflores, el 1,9%. Por otro lado, la inversión de los municipios en los ámbitos de las UGEL del Cercado, San Juan de Lurigancho y San Borja es poco significativa o inexistente.

Con base en lo recién indicado se puede afirmar que en las municipalidades se invierte poco en Educación, lo que es lógico, pues carecen de un presupuesto para la gestión educativa global. Además, no hay un patrón: se centra fundamentalmente en infraestructura y deporte.

#### e. **Municipalización desde la perspectiva del gasto y el financiamiento**

Como se señaló, el anuncio presidencial de “municipalizar” la educación primaria creó un atajo que obligó a los especialistas del MINEDU a proponer un programa piloto sobre la marcha.

En el año 2007 (el PPM se había iniciado el 30 de octubre del 2006), las 43 municipalidades que integran la provincia de Lima, en conjunto, invirtieron en Educación solo S/.4 900 000; en el 2008 esta cifra aumentó ligeramente (a S/.5 400 000); en el 2009, S/.70 400 000; y para el 2010 se han previsto casi S/.82 millones —esto último como producto de las transferencias de recursos de las UGEL a las municipalidades en el marco del PPM. Por lo anterior, podemos afirmar que el gasto “duro” está en las UGEL. Por otro lado, el gasto de las Municipalidades Distritales en Educación explica apenas el 6,9% del presupuesto total destinado a este ámbito por toda fuente (Miranda, 2010).

La transferencia de recursos de las Unidades Ejecutoras dependientes del MINEDU a los Gobiernos Locales Distritales ha significado mayores compromisos de orden logístico y administrativo; aspectos que no han sido considerados en el PPM y que tendrán un impacto importante en la calidad del gasto (véase el cuadro 27).

**Cuadro 27**

**Lima Metropolitana: Evolución del presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM, 2007-2010 (En nuevos soles)**

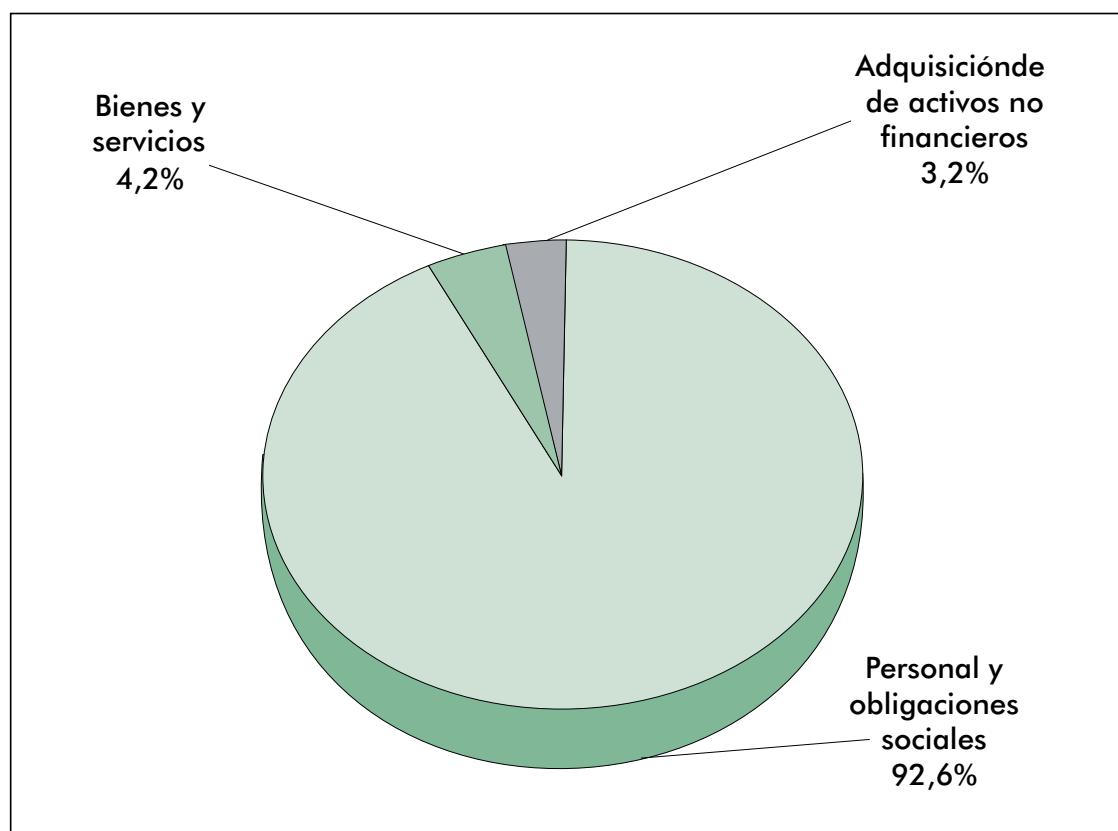
Gobiernos Locales	2007	2008	2009	2010
Los Olivos	325 504	1 155 443	34 131 552	40 564 332
Miraflores	35 140	0	6 178 252	10 145 193
Santiago de Surco	0	0	9 628 539	12 159 355
Surquillo	0	0	7 596 060	9 161 013
La Molina	153 115	89	8 727 187	8 727 187
<b>Total</b>	<b>513 759</b>	<b>1 155 532</b>	<b>66 261 590</b>	<b>80 757 080</b>

Fuente: <[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)>. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

Nota: Del 2007 al 2009 se considera el gasto devengado, es decir, la fase del ciclo presupuestario en la que se registra la obligación de pago como consecuencia del respectivo compromiso contraído. En el 2010 se consigna el PIA.

**Gráfico 46**

**Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM según genérica de gasto, 2010**



### Cuadro 28

#### **Lima Metropolitana: Presupuesto en Educación de los ámbitos distritales incluidos en el PPM según genérica de gasto y gasto por estudiante, 2010 (En nuevos soles)**

Gobiernos locales/ Genérica de gasto	Los Olivos	Miraflores	Santiago de Surco	Surquillo	La Molina	Total
Personal y obligaciones sociales	36 428 043	9 489 900	11 088 874	9 161 013	8 620 862	74 788 692
Bienes y servicios	1 538 179	655 293	1 070 481		106 325	3 370 278
Adquisición de activos no financieros	2 598 110					2 598 110
<b>Total gasto</b>	<b>40 564 332</b>	<b>10 145 193</b>	<b>12 159 355</b>	<b>9 161 013</b>	<b>8 727 187</b>	<b>80 757 080</b>
<b>Matrícula en EBR</b>	<b>45 925</b>	<b>6 995</b>	<b>17 329</b>	<b>7 601</b>	<b>12 439</b>	<b>90 289</b>
<b>Gasto por estudiante</b>	<b>883</b>	<b>1 450</b>	<b>702</b>	<b>1 205</b>	<b>702</b>	<b>894</b>

Fuente: <[www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)> . Consulta Amigable de Ejecución del Gasto. Ministerio de Educación-Censos Escolares.

### Cuadro 29

#### **Presupuesto público del MINEDU para Lima Metropolitana, 2006-2009 (Variaciones absolutas y porcentuales)**

Agrupaciones	2006	2007	2008	2009	Variación	%
MINEDU Programas centralizados	463 099 930	743 992 324	1 047 955 415	1 426 047 521	962 947 591	207,9
DRE y UGEL de Lima	1 585 606 396	1 636 399 411	1 653 676 941	1 652 813 303	67 206 907	4,2

Fuente: SIAF-Consulta Amigable.

### Cuadro 30

#### **Presupuesto público en Educación de los Gobiernos Regionales (Variaciones absolutas y porcentuales)**

	2006	2007	2008	2009	Variación	%
Gobiernos Regionales	5 307 614 100	5 772 928 239	6 207 033 759	5 978 343 938	670 729 838	12,6

Fuente: SIAF-Consulta Amigable.

**Cuadro 31**  
**Presupuesto público en Educación, 2006-2008**  
**(Cifras porcentuales)**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Sector Educación	38,2	42,0	47,5	46,4
Gobiernos Regionales	61,8	58,0	52,5	53,6

Fuente: SIAF-Consulta Amigable.

Tal como se observa en el cuadro 28, salvo el distrito de Los Olivos, antes del 2009 los demás Gobiernos Locales no asumían mayor responsabilidad presupuestal con la educación básica de su distrito.

Como era de esperarse, el 92,6% del presupuesto previsto para el 2010 estará destinado al pago de planillas, el 4,2% a la compra de bienes y el pago de servicios, y solo el 3,2% a la adquisición de bienes de capital (véase el gráfico 46).

En el cuadro 29 podemos apreciar que el gasto promedio anual por estudiante es de S/.894; asimismo, el distrito de Miraflores supera esta cifra con creces: S/.1 450. Por otro lado, La Molina y Santiago de Surco —S/.702 cada uno— muestran cifras inferiores, lo que evidencia la poca racionalidad con la cual se han asignado los recursos en el proceso de transferencia.

Tal como ya se indicó, la inversión del MINEDU es la fundamental en Lima Metropolitana; sin embargo, cabe destacar que el presupuesto asignado en lo que va del Gobierno de Alan García no se ha modificado sustancialmente en las UGEL y la DRELM: como se puede ver en el cuadro 29, solo se ha incrementado en términos nominales en 4,2%, mientras que los programas que maneja centralmente el Ministerio han crecido en 207,9%.

Es importante señalar que la estructura del gasto según clasificación económica del MINEDU a través de las UGEL difiere sustancialmente de aquélla que muestran las regiones. Para las UGEL de Lima Metropolitana, en el 2009, el PIM destina un 99,8% a gastos corrientes; mientras que las Unidades Ejecutoras o instancias de gestión educativa descentralizadas de las regiones, en conjunto, prevén 70% para gasto corriente y 30% para gastos de capital (véase el cuadro 30).

Las UGEL y DRE constituidas como Unidades Ejecutoras dependientes de los Gobiernos Regionales han mejorado sus presupuestos en solo 12,6%, fundamentalmente por la mayor asignación de recursos para el gasto de capital (véase el cuadro 31).

A partir de lo anterior, se concluye que la estructura del gasto público en Educación se ha modificado en desmedro de la participación de los Gobiernos Regionales, presupuesto que se gestiona de manera centralizada.

## CAPÍTULO V

# La ciudad educadora

En este capítulo se alcanzan propuestas para conformar un nuevo gobierno metropolitano como la tarea fundamental de los próximos años. Una administración que quiere hacer de la ciudad de Lima una ciudad educadora y con un proyecto educativo de formación ciudadana. Un proyecto de educación durante toda la vida y en diversas esferas de la sociedad. Todo esto implica asumir la función educativa de la MML con una planificación de largo y de mediano plazo y con un presupuesto que exprese un real compromiso político.

La especificidad de la provincia de Lima en materia de organización obliga a los ciudadanos y a las autoridades a inventar un gobierno municipal, con funciones asignadas de gobierno regional.

Asimismo, se retoma la importancia de pensar el proyecto educativo de la ciudad enfrentando la resegmentación en los niveles privado y público. Las desigualdades en educación tienen múltiples facetas y obligan a buscar sinergias entre los niveles de gobierno, pues ninguno controla todos los factores de la calidad.

Promovemos la reflexión sobre la especificidad de la gestión educativa descentralizada como proceso democrático y de aprendizaje institucional.

Proponemos la elaboración del Proyecto Educativo de la Ciudad al 2021, el Plan Educativo de Mediano Plazo de la Ciudad 2011-2015 y la armonización con el Proyecto Educativo Nacional y el plan del MINEDU de mediano plazo.

### **1. Ciudad, ciudadanía y gobierno metropolitano**

Hemos señalado a Lima Metropolitana como una ciudad poderosa en la vida del país pero, a la vez, con un gobierno metropolitano débil y desproporcionado peso en la obra de infraestructura. Tuvimos una Alcaldía que “hacía” pero no hablaba, pues no

requería coordinar a los múltiples actores de la vida de la ciudad. No explicitaba su proyecto de ciudad, ni las dinámicas sociales y culturales, ni las aspiraciones ciudadanas en las que se asentaba su gobierno. Todo ello favoreció un vacío de inclusión social y política que cubría el Gobierno Nacional y que afectaba la gobernabilidad democrática y la atención de las políticas para generar bienestar. Ese gobierno débil hacía nebulosa la posibilidad de participación de los ciudadanos y ciudadanas y de las diversas instituciones en la transformación de la ciudad.

## Ciudad y ciudadanía

La ciudad suele ser entendida como un conglomerado de alta concentración y densidad poblacional; lugar de la diversidad, de los intercambios entre personas, culturas y sectores sociales distintos, de encuentros y desencuentros; lugar donde se realizan diversas actividades y se mueven distintos grupos. Espacio privilegiado de la multiculturalidad y la ciudadanía (Borja, 1990; Vega Centeno, 2009; Ortiz de Zevallos, 2006b; Riofrío, 2010). La construcción de una ciudad incluyente demanda una participación social creciente; y, a decir de Jordi Borja, el ciudadano es el que ha participado en la conquista de la ciudad, el que se apropiá de ella.

Degregori (1986) reconoce esa multiculturalidad viva. Al reflexionar sobre las migraciones, considera que Lima y la grandes ciudades “se convierten en lo que para Uriel García eran los pueblos serranos en los años 20: ‘retortas de la nacionalidad’”. Sin embargo, la resultante no es una homogeneización uniformadora, sino que se ubica más cerca de la “unidad de lo diverso”, del Perú de todas las sangres que anhelaba Arguedas.

Según la Diputació de Barcelona (1999: 18):

La ciudad es, primordialmente, el espacio de lo público, la oportunidad de acceder a la socialización, la igualdad y a las libertades, a los bienes públicos, al trabajo, a las relaciones sociales y a los intercambios, a la cultura y al ocio, a la participación, a la solidaridad, al ejercicio de la democracia. En las ciudades se generan las vanguardias, se valida las tradiciones y surgen los movimientos sociales e intelectuales, en ellas emergen la utopías.

Una manera de presentar lo multifacético de la vida de las ciudades es la que sigue, pues puntualiza las necesidades más importantes para el bienestar de cada persona:

<b>Habitar</b>	Es el problema dominante de las ciudades modernas. La ciudad tiene la función de albergar.
<b>Aprender</b>	Es a la ciudad que uno va para adquirir las competencias del mundo actual. Más estas competencias son altas; más importante es la función de educación.
<b>Comprender</b>	El saber tiene una dimensión cualitativa profundamente tradicional y humana: es la función de cultura.
<b>Distraerse</b>	La ciudad-espctáculo, la ciudad-sueño, la ciudad-fiesta y, con más o menos felicidad e imaginación, la ciudad del ocio.
<b>Mantenerse en buena salud</b>	Esta necesidad es una de las más importantes para el ser humano.
<b>Ser protegido</b>	Es una de las más antiguas razones de ser de la ciudad. Resulta interesante ver cómo esta protección ha cambiado de motivo y forma (seguridad).
<b>Ser relacionado</b>	Desplazarse, ser informado, recibir y enviar cartas con fiabilidad y rapidez, es la condición de intensidad de vida esperada en la ciudad; es el problema complejo de las comunicaciones.
<b>Ser servido</b>	Gozar de una administración eficiente.
<b>Tener actividades</b>	Conseguir trabajo y lograr, a través de la producción, generar capital.
<b>Abastecerse</b>	Acceder a la distribución de los bienes requeridos.
<b>No estar solo</b>	Vencer la soledad y encontrar un espacio de solidaridad.

Fuente: Ministerio de Educación/COSUDE: *Nosotros y los Andes*. Unidad 10. Lima: MINEDU/COSUDE, 1997, p. 405.

La construcción de un nuevo gobierno con autonomía y de una sociedad civil metropolitana más democrática y con mayor bienestar no tiene un patrón definido. Como dice Riofrío (2010: 23), la vieja lectura de la ciudad invadida por migrantes que ocupan barriadas no existe más: la juventud y los pobres no vienen, son “nacidos en la ciudad, con escolaridad y cultura urbana”. Esa antigua mirada ha sido abandonada, salvo por algunos dinosaurios, pero no reemplazada “por otro marco de análisis para aprender la realidad. Tenemos datos pero necesitamos una nueva síntesis de lo que sucede en Lima”. Por ello, continúa Riofrío: “El problema que tenemos para entender la ciudad de hoy no es asunto de información, sino de enfoque”. Debe ser una construcción social en el marco de la lucha política por la descentralización y la inclusión social y educativa. La nueva ciudad tiene que asumir sus funciones de gobierno regional, porque la ciudad ha carecido de un proyecto incluyente, democráticamente formulado en lo económico, lo cultural y lo urbanístico, y rendir cuentas a su población y al país.

## **2. Centralismo y duplicidad de funciones**

Para abocarse a las nuevas tareas desde el 2011, para hacer ciudad y descentralización, es preciso superar el concepto que ubica la traba principal en la confusión para delimitar funciones y no en la voluntad política centralista. Lo primero es la voluntad política; muy atrás, en segundo lugar, aparece la deficiente e insuficiente legislación ya promulgada. En esa dirección opinan Violeta Bermúdez, Efraín Gonzales de Olarte y Carlos Casas, que dejan como segunda dificultad la falta de claridad sobre cómo descentralizar y las funciones de los diferentes niveles de gobierno (entrevista en *Economía y Sociedad* número 72).

Por esa razón política, es probable que el Gobierno actual pretenda seguir desconociendo leyes que establecen funciones suficientemente claras, aunque es necesario especificarlas para cada territorio. Esto puede ser posible si la demanda de transferencias de los gobiernos regionales es débil y la mayoría de partidos políticos aceptan que se está transfiriendo demasiado a los Gobiernos Regionales y que lo importante es que hagan obras sin importar quién las haga.

Hemos postulado que contamos para avanzar con normas de sentido democrático y que son suficientemente estructuradas y hay que valorar más. Un diseño básico del Estado y la sociedad en educación se encuentra en la Constitución, las leyes de descentralización y la LGE (Iguiñiz, 2008). Este diseño básico en materia educativa es parte de un diseño básico del Estado en su conjunto; según Zas Friz Burga (2005: 140), lo es en lo “normativo e institucional”; y según USAID-Perú Prodescentralizacion (2008), es “claro” en lo “constitucional y político”. Se afirma a la vez que serán necesarios, permanentemente, desarrollos y correcciones en las grandes leyes de la descentralización y la LGE.

### **Funciones y obligaciones: Claridad en los polos y confusión en el medio**

La LGE diseña un sistema descentralizado en el que los tres niveles de gobierno y la escuela tienen funciones compartidas. Si no se deja de lado la LGE, cuestión recurrente, está claro que las dos entidades principales, la escuela y el Estado (MINEDU), tienen básicamente definidas sus competencias y funciones. Se trata de la escuela como principal ámbito de gestión del sistema educativo escolar, y del Estado, por su fuerza y ubicuidad, como ente rector y garante del derecho del

que nos hemos ocupado en el capítulo II. Pero se tiene que corregir y precisar permanentemente la distribución de funciones y las normas.

Asimismo, las funciones de los Gobiernos Regionales están claras en la LOGR, que es asumida y complementada por la LGE.

La dificultad que proviene de la duplicidad compromete principalmente el nivel intermedio provincial entre las funciones indicadas en la LOM y las de la UGEL. El nivel regional se afecta también, pues la UGEL es parte de él.

Sin embargo, los referentes normativos son suficientes para seguir una ruta de afirmación en la autonomía política y en la gestión de las instancias subnacionales y el rol rector del Poder Ejecutivo.

El olvido o prescindencia de la LGE en cuanto a funciones debe superarse para no facilitar el centralismo. La gran mayoría de las instancias de gestión tienen una sola norma. No puede, materialmente, haber duplicidades. La LGE asigna de modo exclusivo —es decir, sin duplicidades— competencias, funciones y responsabilidades a:

*a. La comunidad educativa*

Específicamente, un artículo para cada uno de los siguientes actores:

- el estudiante
- la familia
- el director
- el profesor.

*b. La institución educativa*

Las siguientes:

- las funciones de las instituciones educativas, en general;
- un artículo específico sobre las privadas;
- sobre finalidades de redes educativas.

El Reglamento de Gestión del Sistema Educativo complementa con:

- las funciones del director;
- las funciones del CONEI;

- las funciones del Consejo Académico;
- precisa las funciones de la redes.

*c. La política y gestión provincial*

Aquí se superpone la LGE con las funciones de la UGEL (artículo 74.<sup>º</sup>), y la LOM con las funciones específicas en Educación, Cultura, Deportes y Recreación (artículo 82.<sup>º</sup>).

El Reglamento de Gestión del Sistema Educativo establece las funciones del COPALE.

*d. La política y gestión regional*

La LGE hace suyas las funciones de la LOGR (artículo 47.<sup>º</sup>) y las complementa.

El Reglamento de Gestión del Sistema Educativo señala las funciones del Consejo Participativo Regional en Educación.

*e. La política y gestión nacional*

Se establece la función del Estado:

- en su conjunto;
- del Ministerio de Educación;
- del Consejo Nacional de Educación, que además ya tiene ley específica.

*f. El rol de la sociedad*

Es un capítulo de la LGE que tiene tres artículos sobre:

- la función de la sociedad;
- los medios de comunicación;
- las empresas.

Es necesario enfatizar los aciertos de las actuales normas sobre los niveles de gobierno y la escuela, que están delimitadas y demandan, por ejemplo, que las escuelas tengan presupuesto ordinario del Tesoro Público y que realicen la función de mejoramiento de la infraestructura, en coordinación con el Gobierno Local.

### **3. Lima Metropolitana como un solo nivel subnacional de gobierno**

Una de las líneas claras para repensar la ciudad, como ya se indicó, es el tratamiento diferenciado de Lima Metropolitana en la política y la legislación, como señala la Ley 27680, de reforma de la Constitución en materia de descentralización. Su especificidad tiene que ser asumida de modo sistemático, para evitar errores de diseño de las políticas. El gobierno de la ciudad de Lima, por reunir la doble función de Gobierno Local y Gobierno Regional, podría distribuir sus funciones compartidas con el Gobierno Central, con un esquema más simple. Por lo dicho, la lógica de la intergubernamentalidad, que es novedosa, debería avanzar más en Lima.

La MML tiene que recuperar el tiempo perdido y asumir las funciones de Gobierno Regional para favorecer el gobierno y la gestión de los distritos y como ciudad en su conjunto. La marginación de la Municipalidad Provincial con el beneplácito del Gobierno Nacional, que transfiere directamente aspectos de la administración educativa a los distritos, es una de las primeras trabas por superar en la descentralización.

El gobierno de la ciudad corresponde al gobierno metropolitano, que mantuvo una restringida coordinación con los distritos. Para el gobierno de la ciudad, será preciso reactivar la Asamblea Metropolitana de Lima, que casi ha desaparecido. Con ello se incorporaría a las alcaldías distritales y a la sociedad civil. Además, es necesario resaltar a las mancomunidades y autoridades autónomas. En el caso de Lima Metropolitana, las Municipalidades Distritales de gran desarrollo institucional y poblacional pueden asumir funciones más numerosas que la mayoría de las Municipalidades Distritales del país. La relación entre las UGEL y los distritos es un tema que debe ser debatido, pues no tenemos claro un modelo definitivo de distribución de funciones entre los distritos y áreas (meso) de la ciudad y deseamos que esta materia se analice en el proceso de preparación del Proyecto Educativo de Ciudad y del Plan de Mediano Plazo.

### **4. La ciudad de Lima: En el Perú y con la Gran Región Metropolitana**

La ciudad de Lima es clave para el desarrollo integral del país. Si se concreta la formulación de su Plan de Desarrollo Concertado, tendrá un instrumento de

cambio con mirada de complementariedad con los Gobiernos Regionales, en el marco de un plan de desarrollo nacional.

### **a. La Gran Región Metropolitana**

Al tratar en esta oportunidad sobre la provincia de Lima, no olvidamos que la relación entre la Región Callao y el departamento de Lima (ámbito del Gobierno Regional de Lima y la provincia de Lima) requiere ser replanteada y resuelta. En la agenda política de la descentralización debe entrar el tema de la reestructuración de ese conjunto. Esto se sustenta en la definición de Bernex (1993: 8), para quien la ciudad: “Es el centro de un sistema dinámico de producción y consumo, y el polo de una red de intercambios y servicios. También por ello es un organismo estructurador de un espacio regional”.

Es fácil comprender que las dos ciudades requieren activar una planificación concertada de desarrollo. Así se establece en la LOGR (artículo 70.º), que manda crear entre el Gobierno Regional del Callao y la MML: “Comités de Coordinación Interregional para la coordinación y planificación de los servicios públicos e inversiones interregionales”. Además, se plantea que, dada la continuidad entre ambas ciudades, se gestionen servicios colindantes por regímenes de gestión común (artículo 71.º).

### **b. Relación política intergubernamental**

Con la autonomía relativa del Gobierno Regional y del Gobierno Local, las relaciones entre ellos y con el Gobierno Nacional son de orden político. Esa relación se define de modo sugerente en el texto que sigue, y está condicionada por la presencia destacada de las Autonomías en el Estado español:

Un sistema descentralizado es básicamente un sistema politizado, donde la ausencia de una autoridad jerárquica hace objeto de discusión permanente las cuestiones y los criterios sobre los que aplicar las técnicas de la racionalización planificadora. Dicho en otras palabras, no se está en condiciones de determinar qué actuación es más eficiente si antes no hemos definido los criterios de eficacia, como, por ejemplo, la equidad, cuya definición solo puede ser objeto de un acuerdo de naturaleza política entre actores de naturaleza política.

De este carácter político de la planificación en un entorno descentralizado se deriva un rasgo esencial de la misma que es el énfasis en el proceso por encima del contenido.

La planificación solo puede concebirse como la escenificación del consenso entre autoridades dotadas de autonomía política que, en un juego de suma positiva, se ponen de acuerdo en definiciones comunes de sus necesidades, en la identificación de prioridades superiores y en la asignación de recursos conforme a esas prioridades (Subirats, 2004, en Planas *et al.*, 2004: 88-89).

Para que esa relación política se desarrolle, se requiere una reforma mayor del Estado que, entre otras cosas, exige hacer funcional el Consejo de Coordinación Intergubernamental, tal como indica la LOPE. Aunque tuvo una instalación solemne, su labor ha sido inocua.

Para la ciudad de Lima se creó también en el sector Educación, pero solo nominalmente, la Comisión Intergubernamental de Educación.<sup>64</sup> La conforman seis miembros por el MINEDU, uno por el MEF, uno de los Gobiernos Regionales (ANGR), uno de la Red de Municipalidades del Perú (REMURPE) y uno de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Siete del Gobierno Nacional y tres de los gobiernos subnacionales es una proporción desequilibrada. No se sabe que haya sido convocado.

En el ámbito distrital, se ha avanzado en la cooperación intergubernamental en el distrito de Ventanilla.<sup>65</sup> Pero esta Comisión Intergubernamental surge sin mirada de ciudad, pues no se ha hecho lo mismo en el nivel de Gobierno Regional o de la Municipalidad Provincial del Callao.

La relación regular e institucionalizada entre los niveles de gobierno es un paso para reducir la lógica de subordinación que mantiene el Gobierno Nacional y que coexiste con una lógica de cesión de poder, como señala Planas en la cita recogida en este libro, de un sector de la ciudadanía, de los gobiernos locales y regionales.

---

64 "Reconocen a la Comisión Intergubernamental del Ministerio de Educación encargada de desarrollar los componentes de la gestión descentralizada de los servicios públicos al ciudadano." Resolución de Secretaría de Descentralización 002-2010-PCM/SD. *El Peruano*, Lima, 2.2.10.

65 "Reconocen conformación de Comisión Intergubernamental para el modelo de gestión descentralizada en educación para el distrito de Ventanilla." Resolución de Secretaría de Descentralización 047-2009-PCM/SD. *El Peruano*, 23.10.09.

### **c. Actualizar el Plan de Desarrollo Concertado de la ciudad**

Contar con un proyecto de desarrollo de la ciudad, capaz de superar una gestión parcelada, es clave para el Proyecto de Educación de la ciudad. El trabajo de la educación requiere ubicarse como parte del desarrollo humano y participar en el enriquecimiento de las prácticas de la ciudadanía.

El Plan de Desarrollo Concertado y el Proyecto Educativo se ocupan de dar dirección y ordenar la actividad directa de los gobiernos municipales (provincial y distritales), y son los articuladores y orientadores de las múltiples acciones de otros actores que, con autonomía, concurren a gestar un destino democrático común. Esto último tanto en lo que concierne a sus funciones nacionales regulares de carácter exclusivo, que se realizan en la ciudad, como en lo que toca a las actividades propias de capital de la República, que conlleva importantes sedes de entidades nacionales.

### **d. Enfrentar las causas del fracaso escolar: La intersectorialidad**

Dadas las múltiples e interconectadas causas del fracaso escolar, la educación podría amortiguar significativamente las brechas en el aprendizaje si se articula a otras políticas públicas para la reducción de la pobreza y a favor del desarrollo humano. El cumplimiento de los objetivos sociales de la población es posible con intervenciones intersectoriales. La educación se beneficia directamente de las realizaciones de los otros sectores sociales y viceversa. La MML está obligada a buscar sinergias intergubernamentales, como ya señalamos, y también intersectoriales, pues ningún nivel ni institución controla todos los factores de la calidad.

El Poder Ejecutivo cuenta con la coordinación de los ministerios sociales (CIES) para promover el desarrollo nacional, y desde el 2008 ha formulado el Marco Social Multianual (MSM), paralelo al Marco Económico Multianual. Por ello, el MSM 2010-2012 es un instrumento que podría servir para lograr mejores resultados en materia de desarrollo humano —y específicamente educativo— si se consolida como planificación real y no solo formal. Con respaldo político, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) podría jugar un rol facilitador de las convergencias de planes y ocupar un papel importante en la reforma del Estado y su relación con el desarrollo de la ciudad de Lima. Desde la

política educativa, el PEN y la LGE son un claro avance en el camino a reconocer la importancia de la intersectorialidad.

En cuanto a las situaciones favorables para el aprendizaje, destacan los condicionamientos de la situación socioeconómica y su impacto en la calidad de vida y la salud física y psicológica. Entre los elementos negativos está el acoso en la escuela —el denominado *bullying*—, enraizado en relaciones sociales marcadas por el racismo y las diferencias económicas, que llevan a la violencia física y verbal.

Los planes de derechos, equidad y desarrollo tienen un fuerte componente de intersectorialidad. Son los casos del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional de Juventud 2006-2011 (DS 038- 2006-PCM). Asimismo, es preciso tomar en cuenta el Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil y el Plan de Población.

Además, están creadas en los Gobiernos Regionales las Gerencias de Desarrollo Social (GDS), instancia jerárquica de los sectores que realizan las funciones específicas de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.<sup>66</sup> Una instancia más restringida es la Gerencia de Desarrollo Social de la MML. Ella tiene entre sus responsabilidades ordenar el avance de articulación de los programas sociales. “[...] de manera programática y financiera en algunas funciones sectoriales. Ubicándolos en la perspectiva del Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza que incorpora 3 ejes fundamentales de intervención: Desarrollo de capacidades y ejercicio de derechos. Acceso a oportunidades económicas y Red de protección social en Lima Metropolitana y bajo un enfoque territorial, la intervención articulada de esos programas” (De la Vega, 2008).

#### e. La reactivación de la sociedad civil

Los procesos de construcción democrática de la ciudad y de la educación requieren la conformación de las representaciones sociales y políticas. Lo que preside el en-

---

66 Ley 27902. Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, artículo 29.<sup>º</sup>-A.

foque político de la ciudad inclusiva es un concepto de desarrollo urbano con ciudadanía activa y la incorporación de las instituciones privadas y públicas a la construcción de la ciudad. La autonomía de las instituciones privadas no significa extraterritorialidad sino confluencia, con su especificidad por las labores a favor de un destino común.

La descentralización tiene entre sus sentidos la ampliación de la participación y el protagonismo social. La democratización política de inicios de este siglo es una referencia para el necesario impulso a la participación social en la ciudad. A escala nacional y en la ciudad de Lima tenemos iniciativas que enumeramos en lo que sigue someramente y que son solo una parte de las prácticas asociativas. Aquí continuaron su actividad entidades masivas como los Comedores Populares y los Comités del Vaso de Leche. La participación de las entidades no estatales en las políticas públicas muestra múltiples expresiones, desde la provisión del servicio, la formulación de políticas, la vigilancia y otras. En *Futuro sin pobreza* (2007: 71-72) se señalan casos de organización de diversos actores y el desarrollo de articulaciones pertinentes en esta primera década del siglo. Así, hubo reactivaciones en algunas regiones para la formulación de los planes concertados y los presupuestos participativos. Se formaron o se mantuvieron redes temáticas de nivel local, regional o nacional sobre derechos humanos, juventud, infancia, atención a la discapacidad, adulto mayor, salud, educación, agricultura, medio ambiente y otros. El estudio de la MCLCP menciona también campañas y movimientos cívicos en apoyo a la infancia, como "Las Niñas y Niños Primero" y "Para que No se Repita", que buscaron el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, así como las referidas a la deuda externa o las reuniones con partidos políticos en la campaña electoral sobre propuestas en áreas como educación, salud, infancia y nutrición.

En el campo de la elaboración programática se desarrolló la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) y otros foros sectoriales como el de Foro Educativo, Foro Salud, Red Nacional de Promoción de la Mujer. En descentralización se puede mencionar a la Red Perú y a Propuesta Ciudadana. En materia de transparencia y acceso a la información, el Informe de la MCLCP menciona al Consejo de la Prensa Peruana, al Instituto Prensa y Sociedad y a Ciudadanos al Día.

Asimismo, se buscó ligar la investigación con las propuestas de los candidatos. Es lo que hicieron el Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Intercampus, Save the Children, UNICEF y Transparencia. *Inversión por la Infan-*

*cia y Vota por la Niñez* lograron que los candidatos a la Alcaldía de Lima (2010) suscribieran un Compromiso por la Niñez.

Particularmente en la ciudad de Lima y las grandes ciudades, los medios de comunicación masiva desarrollaron actividades muy importantes de difusión y diálogo que se volvieron a presentar en esta ultima elección en Lima Metropolitana, con, lamentablemente, mayor intransigencia conservadora.

En el caso de la escuela, se postula continuar con el CONEI para la participación de la comunidad educativa. En los niveles subnacionales funcionan muy débilmente Consejos Participativos en educación. También activa en el país la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación. Asimismo, como espacios de concertación que operan en la ciudad de Lima están la MCLCLP y el CNE, particularmente volcados a la articulación de las políticas sociales y la educación. Debe merecer especial atención del nuevo gobierno municipal la recuperación de los espacios de participación normados en la LOM.

#### **f. Elementos para una tipología de las municipalidades**

Afirmar el gobierno metropolitano de Lima no es centralismo. Ello, más bien, tiene que contribuir a un realce de los municipios distritales. En Lima Metropolitana hay también que analizar las diferencias entre los distritos. ¿Tienen que realizar todos las mismas funciones y programas?

Hay que superar el solo nombre de distrital o provincial como criterio para asumir funciones complejas como educación, y recordar que el tamaño (o la escala) de una circunscripción sí juega, aunque no sea determinante en todas las circunstancias.

En la ciudad de Lima es distinta la situación de Lima Centro de aquélla del área consolidada de los distritos de las áreas norte, sur y oeste, así como la de los distritos balneario. Es claro que varios distritos balneario no tienen una misma complejidad funcional, y podrían trabajar en consejos intergubernamentales o mancomunidades ciertas funciones como la Educación. La instancia de gobierno que reciba funciones amplias y complejas de gestión requiere poder político y económico, asociado usualmente a un nivel poblacional importante en el territorio, organizaciones y un acumulado de aprendizaje institucional.

Se han formulado muchos avances en tipologías. En este mismo estudio se han agrupado los distritos en seis estratos poblacionales, de la siguiente manera: con más de 300 mil habitantes, entre 200 mil y menos de 300 mil habitantes, entre 100 mil y menos de 200 mil habitantes, entre 50 mil y menos de 100 mil habitantes, entre 10 mil y menos de 50 mil habitantes, y con menos de 10 mil habitantes.

Una tipología la encontramos en el “Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales” (en Defensoría, 2005: 480). Allí se adopta una clasificación sencilla de municipalidades en cuatro tipos:

“3. De acuerdo a un estudio publicado por la Fundación Friedrich Ebert, las municipalidades tienen las características administrativas y de dimensión diferenciadas siguientes:

Municipalidades pequeñas de base rural, caracterizadas por tener un promedio de 10 empleados, con niveles de especialización técnica muy elementales, que carecen casi absolutamente de instrumentos básicos de organización municipal.

Municipalidades entre 10 y 50 empleados, que corresponden a capitales de provincias que tienen un promedio de 6 mil a 7 mil habitantes. La mayor parte de estas municipalidades se ubican en la sierra. Se diferencian de las anteriores en lo que se refiere a la elaboración o tenencia de criterios e instrumentos administrativos y contables como organigramas, reglamentos y estados financieros.

Municipalidades entre 50 y 150 personas ocupadas, que corresponden a ciudades que tienen un promedio de 22 mil habitantes.

Las municipalidades grandes, que superan los 150 empleados, que corresponden a ciudades con 85 mil o más habitantes y que suelen tener más o menos implementados la totalidad de los órganos administrativos y técnicos clásicos.”

Otra tipología, no exclusivamente pensada para Educación, fue propuesta por Herrera y Francke (2007: 25). Para esta tipificación y clasificación, como dicen

sus autores, se usa una metodología de conglomerados o *clusters*,<sup>67</sup> que recurre a variables de agrupamiento como el tamaño de la población, el nivel de urbanidad y el nivel de pobreza. Con esa metodología identifican cuatro tipos de municipios provinciales y seis tipos de municipios distritales.

La GTZ elaboró también lo que denomina una clasificación (2007) de cinco tipos de distritos en el Perú, desarrollada a partir del volumen de la población total. Contempla una doble dimensión: los municipios (territorio y población) y las municipalidades (el nivel local de gobierno).

Continuando en el tema de la tipología, encontramos referencias a dos clasificaciones vinculadas a la gestión educativa. Una estructura administrativa, con personal numeroso, es condición necesaria, pero no suficiente, de una capacidad de gestión local de funciones amplias.

La tipología de órganos intermedios de las antiguas Unidades de Servicios Educativos (USE) planteó tres modelos de estructura orgánica según el número de instituciones educativas a su cargo (Rabanal, 1995). Por el número de trabajadores se establecieron tres modelos.

Por su parte, Arregui y Valdivia (2009) avanzan en la distinción de los Municipios Provinciales para especificar la diferenciación en el ejercicio de sus funciones. Trabajan de manera más compleja, por una parte, las “necesidades educativas” que se atienden, como cantidad de población, ruralidad, tasa de analfabetismo, conclusión de secundaria, y, por otra parte, las “capacidades institucionales” de la Municipalidad, referidas a presupuesto, tipos de servicios que brinda, etcétera.

## 5. La ciudad educadora

Avancemos algunos criterios para abordar el sentido educativo de la vida de la ciudad. La LGE señala que la sociedad se convierte en educadora por la dinámica de creación de cultura y de valores democráticos. La educación básica y comunitaria incluye el ejercicio democrático y la experiencia estética. Los vínculos sociales, la diversidad y la iniciación son parte de la educación.

---

<sup>67</sup> “Técnica multivariante que aglomera las unidades de gestión bajo análisis en grupos con la mínima varianza interna y la máxima varianza entre grupos” (Herrera y Francke, 2007: 25).

Diferenciamos así la ciudad del ámbito de la familia, donde estamos con la “gente como uno”. Esas relaciones más amplias hacen más ricas y conflictivas las dimensiones ético-culturales de la experiencia social. Es muy antigua la afirmación de que la organización social, a la que hemos aludido ya, cuando es viva y no cae en la rutina, es formativa para sus componentes, como afirmó John Dewey.

La riqueza educativa viene de la creación de vínculos sociales, de experiencias de interacción que incitan la complejidad de la reflexión sobre el mundo. Nos enriquece en pensamiento, lenguaje, identidades y, en ese sentido, es el ámbito por excelencia de la educación. Como señala Borja (1990: 52), la ciudad ofrece una manera de iniciación a la vida, a la educación:

Descubrir la ciudad [...] que puedan adentrarse progresivamente en territorio desconocido [...] la aventura, la iniciativa individual o la de la banda, la confrontación con la gente y las normas, conocer las prohibiciones y la trasgresión, avanzar hacia lo desconocido y descubrir nuevos territorios y nuevos personajes [...] La ciudad, sin embargo, ofrece la suficiente carga de erotismo, es decir, de misterio y de prohibición (Bataille) para que la aventura sea posible. Es decir, la iniciación a la vida. La educación.

En el mismo sentido se expresó Gastón Acurio en un programa de televisión (27.7.09) cuando relató que, viviendo en su juventud en el distrito residencial de San Isidro, “encontraba que la aventura, la revelación, estaba en Lince”. Es también la experiencia de los migrantes que nos presenta un cuento de Congrains:<sup>68</sup>

Esteban había soñado hacia unos días, antes del viaje, en eso: una bestia con un millón de cabezas. Y ahora, él, con cada paso que daba, iba internándose dentro de la bestia...

Se detuvo, miró y meditó: la ciudad, el Mercado Mayorista, los edificios de tres y cuatro pisos, los autos, la infinidad de gentes —algunas como él, otras no como él.

Continuando con esta mirada amplia, tomamos el texto que sigue:

---

68 Se trata de “El niño de junto al cielo”, en *Lima, hora cero*.

La ciudad educadora es la que desea transformarse mediante la educación, manteniendo el equilibrio entre el intercambio comercial y el crecimiento económico por un lado, y la mejora sociocultural de sus ciudadanos, por otro. La ciudad educadora no es tanto el instrumento como el medio: se trata de que la ciudad despliegue todas sus potencialidades, que utilice todos los recursos, que los haga llegar a todos los ciudadanos y ciudadanas. El objetivo de un proyecto educativo no puede ser otro que la apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía (Diputació de Barcelona, 1999: 19).

#### **a. Trabas a los vínculos sociales y la educación**

Los múltiples dinamismos específicos y demandas de la población que se neutralizan en buena medida al realizarse en una ciudad fracturada y sometida a políticas manipuladoras de impacto inmediato. La diversidad de acciones se acompaña con desigualdades y discriminación también en educación, donde la calidad depende de los ingresos económicos.

Pero la ciudad tiene más que novedades con potencialidad; tiene además déficit para una mejor convivencia ciudadana. Por ello no siempre se crean condiciones favorables al aprendizaje. Entre los factores que traban la educación está el empobrecimiento de vínculos sociales; la inseguridad vecinal que lleva, con rejas y condominios, a una tendencia irrefrenable de ruptura de vínculos, limitando los intercambios entre diferentes y extraños. Esas rejas son una muestra del fracaso de nuestro Estado en materia de seguridad pública, de la Policía, de los municipios y también de la ciudadanía, por su escasa participación vecinal. Es una violación del derecho a la libre circulación.

La permisividad frente a la corrupción y la intolerancia se extiende. Sumamos a todo esto la anomia en la circulación vial y el transporte, que, además de lo ya señalado, son trabas a los vínculos sociales de convivencia enriquecedora y educación.

#### **b. El gobierno y la organización democrática son formativos**

También recordamos la idea de José Antonio Encinas según la cual la autonomía municipal es la primera lección de educación cívica. El buen gobierno de la ciudad es educativo para la ciudadanía. Por lo tanto, el ejercicio de la política y su expresión en la gestión hacen parte de la educación. La educación tiene implicancias políticas: forma ciudadanos.

El despliegue de las potencialidades educativas en la ciudad requiere una visión compartida, una promesa de ciudad inclusiva, capaz de enfrentar la desigualdad de oportunidades.

Desde la perspectiva de una sociedad educadora, se afirma que hay ejercicios ciudadanos y de creación cultural que tienen un valor formativo. El Plan de Desarrollo democráticamente formulado y ejecutado permite clarificar y hacer explícita su contribución educativa a la ciudad, más allá de su actividad específica en el sistema educativo formal. En esta línea, es muy importante el señalamiento del Plan de la Ciudad de Bogotá sobre la relevancia educativa de la política democrática:

Algunas políticas del Plan de Desarrollo de la ciudad, por su relevancia, aportan al desarrollo educativo de la ciudad, entre las que destacan: el carácter integral de la acción pública, el estímulo a la integración social, la inversión para la equidad, la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas, el enfoque de mujer y género, la participación en la toma de decisiones, el control social y la rendición de cuentas, la seguridad alimentaria y la generación de empleo e ingresos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004: 14-15).

## **6. Proyecto Educativo de la Ciudad al 2021**

El Proyecto Educativo de la ciudad parte con la ventaja de los desarrollos de políticas desde la transición democrática y enfrenta la complejidad política y profesional de la implementación.

Hay dos procesos, la formulación del proyecto y la reestructuración, al menos parcial, de la organización del sistema educativo en la ciudad de Lima, con la transferencia de funciones con recursos y personal.

### **a. Partir de la política educativa democrática**

En este texto hemos adelantado aportes de política educativa democrática como el referido a la función de la sociedad en la educación. Ahora recordamos los desarrollos de política educativa de la última década desde la transición democrática (Iguiñiz, 2005), que, a nuestro entender, son los que le pueden dar consistencia al Proyecto Educativo de la Ciudad al 2021. Ellos se inscriben en la perspectiva del derecho a la educación y tienen como primera premisa la formulación y seguimiento democrático del Proyecto Educativo.

Entre éstos, hay que señalar la Consulta Nacional por la Educación, las obligaciones del Estado en el Acuerdo Nacional, la LGE, el PEN y el Informe de la CVR. Ellos tienen el compromiso principal de enfrentar las desigualdades y discriminaciones en la sociedad y la educación. La LGE lo sintetiza en la propuesta de “la universalización de la calidad y la equidad”.

Gran parte de los PER se sustentarán, además, en los acuerdos internacionales asumidos por el país, como Educación para Todos, los Objetivos del Milenio y la actual consulta de las Metas al 2021 que promueve la OEI en Iberoamérica, entre otros. Estas políticas y enfoques nos ofrecen un valioso contenido del momento normativo, ético, cultural, político y de la planificación para Lima.

### **b. Conocimiento para la implementación de los proyectos educativos**

Muchos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tienen planes educativos de largo plazo, muy ricos en la conceptualización de la educación y que se han adelantado a la ciudad de Lima en la formulación participativa de sus PER. A la vez, ello pone por delante el desafío de su implementación. Aparecen así, ahora, limitaciones en conocimiento y capacidades que se manifiestan en la dificultad de ejecutar el PEN y los PER por medio de planes de mediano y corto plazo, así como para la cooperación intergubernamental y con las escuelas.

Fullam (2004: 35) plantea la necesidad de complementar las teorías de la educación y una teoría del cambio. Distinguir las es algo valioso pero escurridizo. Afirma el autor:

Si bien esta distinción no es totalmente exacta, resulta útil examinar las propuestas de cambio en términos de sus teorías sobre educación, es decir, qué supuestos pedagógicos y componentes asociados son esenciales para el modelo, y sus teorías sobre el cambio o acción, es decir, qué estrategia se proponen para orientar y fomentar su puesta en práctica. Muchos reformadores que cuentan con teorías sobre la educación muy bien elaboradas quedan desconcertados al descubrir que sus valiosas ideas son ignoradas o mal utilizadas en la práctica. La primera observación es que las estrategias sólidas de ambos conjuntos de teorías son las que probablemente tendrán éxito.

Para la elaboración del Proyecto Educativo de Lima Metropolitana tendremos que tomar también algunos criterios que, en parte, han estado presentes ya en buena

medida en la formulación de los PER de los Gobiernos Regionales. Cuatro rasgos, al menos, caracterizan la gestación de los PER y PEL, y los hemos señalado como avances en Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

- Ellos han sido un avance en la democratización de la manera de hacer política pública que tiene como rasgo involucrar a actores sociales y ciudadanos, y supone un estímulo a la dinámica de la sociedad civil.
- La inclusión de formulaciones avanzadas en política educativa nacional e internacional, que tienen como mira el derecho a la educación y la superación de las desigualdades y la discriminación.
- Luego de su aprobación se presentan las trabas del pequeño presupuesto e insuficiencia de personal calificado para la implementación, de modo planificado.
- Es sin embargo incipiente una cultura de cooperación intergubernamental y de democratización de la gestión.

#### c. **Pensar con las regiones, no por las regiones**

Que las autoridades y los ciudadanos de Lima pensemos nuestra realidad y proyecto de ciudad propio (Cuba, 2003) ayudaría a que no se sigan extrapolando formulaciones de políticas y normatividad pensadas desde Lima, sin valorar suficientemente la diversidad del país.

A pesar de la reciente apertura a la diversidad en nuestra normativa, ella sigue siendo insuficiente para dar lugar, por ejemplo, a un pensamiento propio sobre las especificidades de la educación de la ciudad de Lima. Si esta afirmación es muy fuerte, podemos acudir a la expresión del PEN (67) cuando señala que un estudiante de la costa urbana es más próximo al código cultural del actual currículo. Este corte, pensar la especificidad, ayudaría a revalorar la educación común y la diversa que se requiere para cada proyecto educativo territorial y que son las dos caras de una democratización de la educación.

#### d. **El Proyecto Educativo es de todos**

Al igual que el Plan de Desarrollo Concertado de la Ciudad, en la concepción que venimos expresando la educación es obra de muchos actores. El Proyecto

Educativo de la Ciudad comprende a toda la ciudadanía y no solo a los atendidos directamente en escuelas públicas. Por ello:

[..] ha de impregnar el proyecto educativo de ciudad parte del reconocimiento de los agentes educadores presentes en el territorio, agentes educadores que se sitúan en el mundo tradicionalmente reconocido como educativo, institucionalizado o no, reglado o no, y también fuera de ese ámbito. Son agentes que pueden tener definida o no su intencionalidad educadora pero que en definitiva pueden participar del proyecto.

Esto implica otro presupuesto: que el ayuntamiento asuma este papel de liderazgo, lo defina lo más claramente posible y que, además, reconozca al resto de agentes educadores partiendo del criterio de que todos participan en la dinámica educadora de la ciudad, y teniendo presente que lo hacen desde concepciones, intencionalidades y mecanismos muy diversos (Diputació de Barcelona, 1999: 28).

El enfoque, que ya se adelantó en este texto, es diferente y más amplio que el del Estado como proveedor directo de servicios al ciudadano. En procesos culturales como la educación, es un proveedor de servicios para los que no pueden pagarlos y debería serlo para aquellos que optan por la escuela pública. Además, provee servicios que no pueden, por naturaleza, desarrollarse de forma particular, como el recojo y tratamiento de la basura y el servicio de agua y alcantarillado. Pues el Gobierno Local:

[...] es el responsable de impulsar la transformación progresiva de la ciudad a la luz del modelo deseado y formulado. [...] Sin embargo su responsabilidad no solo es gestora sino política: no deriva solo de que es la administración más cercana a los ciudadanos ni del principio de subsidiariedad consiguiente, sino, sobre todo, del mandato de gobernar la ciudad recibido directamente de los ciudadanos y ciudadanas en elecciones municipales democráticas, y de su representatividad institucional (Diputació de Barcelona, 1999: 19).

Por ello requiere tener, en primer lugar, una voluntad y un proyecto que, producto de la deliberación, permita tamizar, orientar y armonizar los programas y acciones del sector público, e interactuar con los del sector privado.

La niñez y la juventud participan en muchos ámbitos de socialización, desde la familia, las iglesias, grupos de pares, actividades deportivas y artísticas, etcétera. La LGE ha sido muy clara acerca de la importancia múltiple de la sociedad en la educación, que la misma norma no divorcia de la responsabilidad del Estado.

## **"Artículo 22º. Función de la sociedad**

La sociedad tiene el derecho y el deber de contribuir a la calidad y equidad de la educación. Ejerce plenamente este derecho y se convierte en sociedad educadora al desarrollar la cultura y los valores democráticos.

A la sociedad, le corresponde:

- a) Participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local.
- b) Colaborar en la prestación del servicio educativo y en el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan al logro de los fines de la educación peruana.
- c) Promover la creación de un entorno social favorable al aprendizaje y cuidado de sus miembros, desarrollando una cultura de responsabilidad y vigilancia ciudadana que garanticé la calidad educativa y la ética pública."

La educación es una función y un bien público, al servicio de vínculos sociales y la construcción simbólica como la base de la política de construir un destino común. Ello es válido para la gestión estatal, mixta o privada.

Si la educación es tarea de todos, no se justifica que en la marcha de la política educativa no todos tengan un lugar. Hay que enfrentar la ruptura social y política en el campo de la política educativa, que se produce desde hace décadas y que se ha manifestado abiertamente en el PPM con la participación solo de las escuelas públicas. La instancia de participación de los niveles regional y local no puede ser solo de las escuelas públicas y dejar que las privadas hagan tienda aparte. Con ello se restringe el Gobierno Local a una entidad para proveer directamente un servicio para pobres y sectores medios cercanos a la pobreza.

Los municipios y las UGEL, complementándose, tendrían que elaborar en conjunto los planes locales de educación y su evaluación. La educación superior no universitaria tiene que reubicarse como función de la MML, pues la LOGR atribuye esa función a los Gobiernos Regionales.

### **e. La reforma del MINEDU**

Una LOF del MINEDU coherente con la LGE y las leyes de descentralización haría evidente la actual invasión y desbordamiento de las actividades del MINEDU, en

especial con las actividades directas en la ciudad de Lima. Por ello, se comprende la resistencia del Gobierno Nacional a promulgarla y el enredo, que lleva ya dos años, en hacer la propuesta de LOF. Al respecto, el proyecto del MINEDU del 2008 no solo era centralista sino también deficiente. Apenas a fines del 2010 se está consultando un anteproyecto con talante descentralista.

La reforma democrática del Gobierno Regional y del Gobierno Local en educación solo puede desarrollarse plenamente si se reforma el MINEDU, pues éste es —y será— parte fundamental en el sistema. Cada nivel de gobierno se entiende y define sus funciones propias y el tipo de relaciones con los otros. Un cambio de funciones para evitar cruces con otro nivel de gobierno tiene que modificar la ley que originalmente las formuló.

Una LOF descentralista es clave para el proceso en su conjunto, pues favorece un MINEDU fuerte pero que no traba la actuación de los otros niveles de gobierno y ubica a la escuela como parte de un sistema educativo. Pero la LOF del MINEDU no interviene ni aclara las funciones de los otros niveles de gobierno, pues son autónomos. Solo norma las del MINEDU y, como hemos dicho, sus relaciones con los otros niveles.

Además, hay que redimensionar el exagerado papel de la matriz de funciones. Ella no es más que una forma de visualizar las responsabilidades de los diversos niveles en un cuadro. Funciones que están contenidas en las leyes, principalmente en la LGE, pero también en la LOGR (artículo 47.<sup>º</sup>) y la LOM (artículo 82.<sup>º</sup>). Solo sirve para hacer visibles las complementariedades o cruces y superposiciones en las funciones ya establecidas y que solo se pueden modificar modificando la ley orgánica correspondiente al nivel de gobierno o la LGE.

Las matrices elaboradas visibilizan que el más grave cruce de funciones ocurre entre las de las municipalidades y las de la UGEL. Un decreto supremo no puede ordenar las funciones de cada nivel, pues no puede reformular leyes. Existe el peligro de que esta circunstancia se convierta en la oportunidad para rebajar el tenor descentralista de las leyes. Un antecedente en esa dirección fue un anteproyecto de ley presentado por Unidad Nacional para ordenar las funciones y que tenía un sentido de subordinación de los Gobiernos Regionales al Gobierno Nacional, y a fines del 2010 el MINEDU ha presentado un Anteproyecto de Reglamentación de la LGE en el mismo sentido.

La LOF, con sentido descentralizador, tendría la virtud de ayudar a cerrar un ciclo en la normatividad, y de pasar a generar una normatividad para la distribución más específica de funciones según el tipo de circunscripción.

## **f. Normatividad específica para la ciudad de Lima**

Postulamos que actualmente, en el ámbito normativo, hay que privilegiar las normas específicas para que las circunscripciones asuman las funciones asignadas a través de la transferencia de recursos y personal, recogiendo la diversidad de realidades.

Por ejemplo, la norma de transferencia de la alfabetización a Huancavelica tendrá diferencias con la de Cieneguilla en Lima Metropolitana, y permite constituir regiones diferentes. La infraestructura es otro caso de transferencia diferente según se trate de un colegio de la ciudad o de uno rural de aulas multigrado con un municipio distrital débil.

La rearticulación de la ciudad de Lima al proceso de descentralización tendrá una normatividad específica. El primer paso en esa decisión es su reconocimiento formal como circunscripción con régimen especial. El siguiente paso es la transferencia de funciones regionales con recursos, que da pie para replantear el tipo de gobierno de la ciudad y la distribución de funciones con los distritos y la sociedad civil.

Esa diversidad que enriquece la legislación implica, por ejemplo, la transferencia de funciones a Lima Metropolitana como circunscripción especial diferente de los Gobiernos Regionales por el reparto con los Gobiernos Distritales.

Luego de que cumpla su función, la Comisión Bipartita de Transferencia podría plantear el funcionamiento de la Comisión Intergubernamental con Lima Metropolitana para involucrarse en pensar la distribución de funciones y la cooperación de modo más detallado entre la Municipalidad Provincial y las Municipalidades Distritales, y una instancia intermunicipal como son las actuales UGEL.

## **g. Transferencia de funciones y reestructuración**

La reestructuración de las Direcciones Regionales es una demanda muy antigua. Intentada en diversos momentos, en esta década la están haciendo muchos Gobiernos Regionales, sin que conozcamos resultados significativos de una organización democrática y eficiente.

Lima Metropolitana tiene que asumir las funciones ya transferidas a todos los Gobiernos Regionales según el artículo 47.<sup>º</sup> de la LOGR, complementado por la

LGE con los recursos y personal, con el fin de contar con condiciones de hacer política educativa regional.

El Gobierno, para invadir funciones subnacionales y de la escuela, tiene que desconocer muchos aspectos de las normas que claramente indican pautas de transferencia y reestructuración democrática. Son los contenidos descentralistas de las leyes: LBD, LOGR, LOPE, LOM y LGE.

Las decisiones del Poder Ejecutivo evaden los criterios de la transferencia de funciones establecidas en la LBD. Más allá de la formalidad, como se ha hecho en gran medida, esta transferencia con los Gobiernos Regionales implicaría seguir los criterios para la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales de la LBD (artículo 14.<sup>º</sup>). Éstos son:

- a) Criterio de subsidiariedad.
- b) Criterio de selectividad y proporcionalidad.
- c) Criterio de provisión.
- d) Criterio de concurrencia.

Estos criterios tienen que servir al Gobierno Municipal 2011-2014 para que se relance en Lima Metropolitana la descentralización, superando una transferencia nominal de funciones. El predominio centralista probablemente quiera transferir la DRELM, que casi no tiene recursos de bienes y servicios y de capital para hacer políticas que sí se asignan al MINEDU.

Las instituciones del MINEDU, como las OPD, abocadas a atender directamente al público de la ciudad, tienen que ser evaluadas antes de su ingreso a la transferencia a la MML o, en algún caso, a las Municipalidades Distritales. Ejemplo de esto es la ex Biblioteca Nacional de la avenida Abancay. Asimismo, transferir las funciones de promoción cultural y deportiva que tienen ejecución solo en Lima. Ya se ha transferido infraestructura deportiva a varios Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

#### **h. Reestructuración de la Dirección Regional y las UGEL**

La descentralización es definida en la Constitución como una forma de organización democrática y política permanente del Estado (artículo 188.<sup>º</sup>). En el caso de Lima Metropolitana se aplicará el criterio elemental de que la descentralización

educativa hacia el propio ámbito local tiene que evitar el uniformismo y distribuir las funciones con los tipos de distritos y según acuerdos.

El tipo de reestructuración de la DRELM y de las UGEL tiene, a nuestro entender, algunos criterios y nudos críticos, semejantes a los que propusimos (Iguiñiz, 2008b) para la reestructuración del MINEDU. La organización está atravesada por estructuras y funciones formales, dinámicas subjetivas y de poder y de cultura que, por realismo indispensable, es necesario considerar para no volver a las desilusiones de las reestructuraciones solo funcionales.

Se requiere una DRELM:

- a. En función del derecho al desarrollo humano y a la sociedad educadora y que promueva una formación integral con aprendizajes en los ámbitos formal, no formal e informal y durante toda la vida (LGE).
- b. Haciendo suya la política educativa nacional.
- c. Que afirme la unidad nacional y, a la vez, la autonomía de la MML en los ámbitos de su competencia.  
Consolida su función de dirección política, pedagógica y de gestión. Ello implica una apertura al entorno, el desarrollo de procesos de participación democrática, una perspectiva de derecho a la educación, capaz de producir conocimiento sobre los factores sociales y pedagógicos de la desigualdad educativa.
- d. Que precisa la distribución de funciones compartidas con el MINEDU.
- e. Que redefine la relación y la distribución de funciones de la provincia con los distritos, las UGEL y las escuelas.

### i. **Construir la relación de la MML con sus distritos**

Las UGEL son parte de esa estructura como órganos descentralizados de la DREL y casi sin nexo con los Municipios Distritales. Eso debe encararse en el proceso inmediato y durante la elaboración del PERLM-2021. En los distritos, la participación de la comunidad requiere recuperar los COPALE.

Las municipalidades más institucionalizadas realizan desde hace ya mucho tiempo actividades en beneficio de la educación. Entre ellas, el mantenimiento de bibliotecas municipales, programas de alfabetización, apoyo en material de construcción y otras.

Para hacer viable el proceso de redistribución de funciones entre el nivel provincial y el distrital sin desarticular la gestión, se puede formalizar la asunción de una parte de las funciones del artículo 82.<sup>º</sup> de la LOM. Para ello se requiere una disposición de reorganización que abra la posibilidad de ir encontrando fórmulas diversas de gestión local en la ciudad.

Los distritos piloto de Lima Metropolitana y el Callao están realizando una experiencia marcada por la poca consulta. Esperemos que el gobierno se contenga en el PPM y transfiera funciones acotadas, concertadas y con recursos a los municipios sobre la base de una tipología que permita diferenciarlos en sus posibilidades de aportar a la calidad y equidad, en lugar de favorecer la ampliación de las desigualdades y fracturar más el sistema educativo. Ante la sorprendente ampliación del PPM se han pronunciado numerosas organizaciones y profesionales que han pedido la suspensión de esta ampliación al área rural más pobre.<sup>69</sup>

## **7. Proceso del Proyecto Educativo de la Ciudad de Lima al 2021**

Proponemos algunos puntos para la elaboración del PERLM al 2021:

### **a. Convocatoria a la participación**

La educación de calidad supone relevancia y pertinencia de los aprendizajes. Ello no se puede hacer sin la participación de la comunidad específica con su identidad, sus valores y sus prioridades.

---

<sup>69</sup> Se han pronunciado la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), el Consejo Nacional de Educación (CNE), Foro Educativo, el Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), el Colegio de Profesores y la Asociación Nacional de Municipalidades (AMPE).

Lo primero es convocar la participación de la comunidad educativa. Se dice que hay un COPALE-LM, pero no se conoce su funcionamiento. Se requiere ampliarlo con nuevas organizaciones. Los COPALE han sido definidos como órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana que apoyan el proceso de elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local (PEL). Con ello se abre la posibilidad de una planificación concertada como estrategia de acción. En este sentido se ha de considerar el desarrollo de procesos participativos para la elaboración del PEL (RM 009-2005-ED, artículos 51.<sup>º</sup> al 53.<sup>º</sup>) en Lima Metropolitana y sus distritos.

Junto a la sociedad civil, los distritos estarían representados al menos por un Municipio por área de la ciudad. Además, debería considerarse un lugar para el CNE y otro para la MCLCP.

Demandar un presupuesto para la elaboración del PERLM, así como para los otros planes sectoriales y sociales como el de Salud.

### **b. El diagnóstico de la educación**

Se requiere ubicar el PER en los procesos socioculturales y económicos, mirando desde una perspectiva de la ciudad educadora de carácter intercultural y poniendo atención en procesos y actores en sus relaciones con el cumplimiento del derecho a la educación.

El diagnóstico como conocimiento de la ciudad requiere considerar:

- Los procesos culturales vivos en la ciudad. ¿La identidad citadina? ¿Las identidades territoriales distritales?
- Los flujos de intercambios internacionales de cultura y conocimiento. La ciudad educadora en la globalización de la educación.
- Las múltiples oportunidades educativas en la ciudad en el sistema formal.
- La identificación de los factores de desigualdad.<sup>70</sup>

---

70 Para avanzar mejor en el proceso se puede retomar el “Balance de la gestión de la Dirección de Educación” de Severo Cuba M., y el taller realizado por la DRELM 1995 para iniciar la formulación del Plan Educativo.

- Las intervenciones del MINEDU en la ciudad.
- La educación comunitaria. Las acciones de los múltiples actores en la ciudad.

La LGE y los reglamentos, en especial el de educación básica regular,<sup>71</sup> plantean que las instancias descentralizadas tienen que realizar un diagnóstico de los factores que producen desigualdades en educación, y disponen que, a partir de ello, definan medidas para reducir esas desigualdades. Los aspectos sociales están señalados entre esos factores por diagnosticar (véase anexo de este capítulo).

Entre los aspectos principales en la elaboración del diagnóstico están las características de los entornos socioculturales del estudiante, las características y potencialidades de las comunidades, así como sus demandas y aspiraciones educativas.

También especifica, como corresponde a la orientación operativa de un reglamento, qué situaciones de desigualdad deben analizarse. En el artículo 5.<sup>º</sup> lo indica: la UGEL analiza las situaciones de desigualdad y prioriza la atención de los estudiantes en situaciones de pobreza, aislamiento, marginalidad, situaciones de discriminación y trabajo que perjudiquen las posibilidades de estudio y de desarrollo integral.

En este proyecto, como en los PEL, un punto obligado por la LGE y el Reglamento de la Educación Básica Regular señala la tarea de elaborar el diagnóstico de las potencialidades e identificar los factores de inequidad que trapan el desarrollo de una educación de calidad para todos. A partir de ello, es preciso establecer las medidas para compensar desigualdades.

### c. Proyecto educativo siguiendo el PEN

Antes de ingresar a la especificidad de los objetivos que implica una disección de la tarea educativa, se tiene que abordar el enfoque general del derecho a la educación, y la relación entre educación y sociedad.

En segundo lugar se estructura el análisis específico y propuestas en cada uno de los objetivos estratégicos

---

71 DS 013-2004-ED: Reglamento de Educación Básica Regular, título segundo.

## **I. Sentido holístico del PEN y del PELM**

Relaciones educación y sociedad. Su primera parte, “La urgencia de un nuevo horizonte”, propone “una visión del país vinculada a la educación que queremos”. Establece una relación entre Educación y desarrollo humano. Plantea enfrentar las desigualdades sociales y educativas. Postula la participación ciudadana en los asuntos públicos y en especial en la educación. La educación es interculturalidad y con equidad de género, prepara para el trabajo y la innovación productiva, lo cual supone el avance en el conjunto de los objetivos estratégicos. Cada uno, de manera aislada, no logra el cambio sistémico de la educación.

## **II. Objetivos estratégicos del PEN**

Objetivo estratégico 1

**Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos**

Los resultados propuestos por el PEN son dos:

1. La primera infancia es prioridad nacional; y,
2. Trece años de buena educación sin exclusiones.

Objetivo estratégico 2

**Estudiantes e instituciones logran aprendizajes pertinentes y de calidad**

Los resultados que, según el PEN, se deben alcanzar, son:

1. Todos logran competencias fundamentales para su desarrollo personal y el progreso e integración nacional resultado; e
2. Instituciones acogedoras e integradoras enseñan bien y lo hacen con éxito.

Objetivo estratégico 3

**Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia**

Los resultados deseados en el PEN son:

1. Sistema integral de formación docente; y
2. Carrera pública magisterial renovada.

Objetivo estratégico 4

**Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad**

Los resultados que se busca lograr, según el PEN, son:

1. Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada, con participación ciudadana; y
2. Educación financiada y administrada con equidad y eficiencia.

**Objetivo estratégico 5**

**Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional**

Los resultados buscados en el PEN son :

1. Renovado sistema de educación superior articulado al desarrollo; y
2. Se producen conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

**Objetivo estratégico 6**

**Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad**

El resultado esperado en el PEN es: Gobiernos Locales democráticos y familias promueven ciudadanía.

#### **d. Plan de Mediano Plazo de la Ciudad de Lima 2011-2015**

Para la implementación del PERLM al 2021 se requieren varios planes de temporalidad menor. Se viene introduciendo en las propuestas de implementación del PEN y los PER la necesidad de planes de corto y mediano plazo (Cardó, 2009: 26; Aprendes, 2009, vol. 1).

Un Plan de Mediano Plazo y el Plan Operativo para Lima ya tendrían avanzado el enfoque educativo y los objetivos en el Proyecto Educativo al 2021.

Merecen mencionarse algunas de las especificidades de los planes de mediano plazo:

- a) Temporalidad menor que el PERLM 2021, para así especificar los primeros desafíos en una estrategia de cambio. Se articula con el Plan de Mediano Plazo del MINEDU.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Plan Estratégico Multianual de Educación-PESEM.

- b) Transferencia de programas nacionales. Entre la demandas recientes destaca la de Andrés Cardó Franco en el V Encuentro Nacional de Regiones (5-6 de noviembre del 2009).
- c) Prioridades específicas en los distritos de mayor pobreza, menor equidad y calidad del servicio.
- d) Avanzar en la centralidad de la escuela en el sistema formal, renovando la elaboración de los PEI.
- e) Apoyar la organización y funcionamiento, así como la capacitación de los miembros, de los Consejos Educativos Institucionales, con el propósito de consolidar la participación ciudadana, la concertación, la vigilancia social y la transparencia en la gestión educacional (RM 009-2005-ED, artículos 22.<sup>º</sup> al 26.<sup>º</sup>).

### *Presupuesto para la autonomía*

Parte de la política de educación de la MML será una política presupuestal que favorezca la autonomía local, la escolar y la coordinación con el Gobierno Nacional. Con el conjunto de Gobiernos Regionales se tiene que persistir en la demanda de que aumente la proporción del PBI destinado a educación hasta alcanzar el 6%.

Para tal efecto se debe garantizar el funcionamiento del Comité de Gestión Presupuestaria (COGESPRE), tal como lo dispone la Resolución Ministerial 0124-2005-ED, como una forma de fomentar la participación de los actores en el proceso de asignación de recursos para mejorar la eficiencia de la gestión presupuestaria.

### *Cambios en el presupuesto: Unidad de Costeo y Presupuesto de escuela*

A partir de la consolidación de las Unidades de Costeo como base para la distribución de los recursos, retomar la gestión presupuestal en instituciones educativas, con presupuesto propio para bienes y servicios, que le permitan incluir mantenimiento preventivo y correctivo, y la elaboración pedagógica propia con producción de material didáctico complementario.

### *Presupuesto por resultados*

Es importante señalar que en una primera etapa el PPR constituye solo una nueva agrupación presupuestal sin mayores recursos; asimismo, que éste solo atiende al subprograma de educación inicial y los dos primeros grados de la educación primaria (III ciclo de la EBR). De igual manera, los indicadores de resultado deben mejorar, lo que no permitiría una adecuada evaluación. En tal sentido, es necesario que el MINEDU y la DRELM articulen de mejor manera a los especialistas de las UGEL, con el propósito de mejorar el volumen y la calidad de los recursos asignados a este programa en el ámbito de Lima Metropolitana.

### *Presupuesto Participativo*

Promover la participación de los actores educativos y funcionarios del sector educativo local en los procesos de Presupuesto Participativo, de manera que se pueda incluir la mayor cantidad de proyectos de inversión pública (PIP) para el desarrollo de capacidades locales. Ésta puede ser coordinada entre el Municipio Distrital y los directores de UGEL.

### *Proyectos de inversión*

Si bien es cierto que los proyectos de inversión no son sucedáneos del presupuesto ordinario, una medida interesante sería constituir en la DRELM una Unidad Formuladora, de tal forma que sea la que coordine a nivel metropolitano con el SNIP para establecer la pertinencia y calidad técnica de los procesos.

A modo de cierre de este capítulo de propuestas y del libro, retomamos el enfoque de la descentralización, que abordamos en el primer capítulo, con un agudo texto de Pedro Planas, escrito como crítica al Gobierno de Fujimori y el centralismo en nuestra cultura política:

En una futura labor pedagógica destinada a revalorar el alcance institucional del proceso de descentralización, habrá necesidad de reivindicar las nociones —ajenas para la mayoría de pobladores de provincias— de “decisión” y de “autonomía”, en tanto elementos vertebrales de una estructura efectivamente centralista. Y de explicar que lo importante en la descentralización, no es cuánto invierte el gobierno central, sino quién y cómo decide la inversión; es decir, que esa inversión en materia de educación, salud y obra pública, así como en la promoción de economías

regionales, pueda ser decidida en la propia región o provincia beneficiada. En suma, frente a esa distorsión conceptual, hay necesidad de recuperar la descentralización como “un derecho a decidir”, como el “irrenunciable derecho de los pueblos” del Perú a diseñar, definir e invertir en sus propios requerimientos económicos y sociales, sin necesidad de esperar la visita del Presidente de la República o de algún Ministro de Estado, ni de sentirse obligados a recurrir a la intermediación, decisión, opinión o voluntad emanada del gobierno central.

# **ANEXO**

## **Reglamento de Educación Básica Regular**

### **Título segundo**

### **Universalización con Calidad y Equidad de la Educación Básica Regular**

#### **Artículo 3°. Diagnóstico**

La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), con opinión y apoyo del Consejo Participativo Local, elabora y actualiza anualmente el diagnóstico de la realidad educativa local identificando los factores que favorecen o impiden un servicio educativo sin exclusiones y determinando sus metas de universalización con calidad y equidad.

El diagnóstico debe identificar también las experiencias innovadoras de la localidad, tomando en cuenta las características y necesidades de la población estudiantil y su entorno socio-cultural, económico-productivo y educativo.

#### **Artículo 4°. Aspectos del diagnóstico**

Los aspectos principales en la elaboración del diagnóstico son los siguientes:

- a) Las características corporales, afectivas, cognitivas, sociolingüísticas de los estudiantes y sus respectivos entornos socioculturales y económico-productivos.
- b) Las características, potencialidades, problemas y condiciones de las comunidades.
- c) Las necesidades, demandas y aspiraciones educativas de las personas y comunidades.
- d) Los motivos que causan exclusión escolar y su dimensión, incluyendo la identificación de la población en edad escolar que no acude a la escuela.

- e) Las barreras arquitectónicas o de comunicación que dificultan el logro de la plena inclusión de los estudiantes con necesidades especiales o de los integrantes de la comunidad educativa, de ser el caso.
- f) La efectividad de la oferta en términos de los aprendizajes que persigue la EBR.

El diagnóstico toma en cuenta la información proporcionada por las Instituciones Educativas, las evaluaciones de aprendizaje internas y externas, el censo de talla y peso, los censos y encuestas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y toda otra información proporcionada por instituciones públicas y de la sociedad civil, que resulte pertinente.

## **Artículo 5°. Situaciones de desigualdad**

La UGEL determina, en su respectiva jurisdicción, las situaciones de desigualdad que afectan el derecho de las personas a educarse. Se considera prioritaria la atención de los estudiantes que se encuentren bajo las situaciones siguientes:

- a) Pobreza, aislamiento y marginalidad;
- b) Maltrato, en sus diversas expresiones;
- c) Discriminación de género, étnica, racial, social, económica, lingüística, intelectual;
- d) Cualquier tipo de discapacidad;
- e) Desnutrición, malnutrición o problemas de salud en general;
- f) Trabajo bajo formas y horarios que perjudiquen las posibilidades del estudiante de estudiar y desarrollarse integralmente.

## **Artículo 6°. Determinación de metas y estrategias de la UGEL**

En base a los resultados del diagnóstico, cada UGEL determina las metas, formas de atención y estrategias que aseguren la calidad y equidad de los servicios o programas priorizados, en el marco del Proyecto Educativo Regional.

## **Artículo 7°. Vinculación con el Plan de Desarrollo Municipal**

La UGEL, responsable de la gestión educativa, colabora con el Municipio en la elaboración del Plan de Desarrollo Local a que se refiere el artículo 97.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de contemplar el apoyo del gobierno local a las metas y estrategias de universalización de la EBR.

## **Artículo 8°. Metas y estrategias regionales para la universalización**

La Dirección Regional de Educación (DRE), con el concurso de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional, elabora el Proyecto Educativo Regional en el que incorpora las metas y estrategias específicas de las UGEL destinadas a la universalización con calidad y equidad de la educación. Asimismo, consolida en el presupuesto del Gobierno Regional las metas anuales a que se refiere el artículo 6.º de este Reglamento y contiene, como mínimo, lo siguiente:

- a) Metas anuales con estrategias pertinentes que permitan atender la diversidad humana, sociocultural y lingüística; las necesidades de inclusión a la escuela de niños y adolescentes con discapacidad, niñas rurales y población estudiantil que trabaja; las demandas y aspiraciones de la población a ser atendida; las necesidades de las Instituciones Educativas respecto a condiciones, medios y recursos indispensables para asegurar la calidad y equidad de los servicios.
- b) Medidas preventivas y compensatorias para revertir situaciones de desigualdad a través de acciones intersectoriales para garantizar la igualdad de oportunidades y los resultados de aprendizaje.
- c) Sistemas periódicos de evaluación, así como de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.

## **Artículo 9°. Prioridad de políticas compensatorias**

Las metas y estrategias de universalización con calidad y equidad de las UGEL incluyen el diseño y ejecución de políticas compensatorias de acción positiva que posibiliten a los estudiantes en desventaja sociocultural, prioritariamente de las niñas rurales y de las personas que tienen necesidades educativas especiales, el aprovechamiento efectivo de la oferta educativa regular, con acciones específicas para la matrícula, permanencia y evaluación de los aprendizajes, y culminación de los estudios.



# Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de Educación

2004 *Bogotá: Una gran escuela. Plan Sectorial de Educación 2004-2008.*

BENAVIDES, Martín

2008 “¿Derecho vulnerado?: Gratuidad de la educación pública, contribuciones económicas familiares y equidad”. *Análisis y Propuestas* número 15. Lima: GRADE, diciembre.

BERMÚDEZ, Violeta; Efraín GONZALES DE OLARTE; Carlos CASAS y Raúl MOLINA

2009 “Balance de la descentralización”. *Economía y Sociedad* número 72. Lima: CIES.

BERNEX, Nicole

1993 “Ciudad y ambiente natural: El caso de Cusco”. *Parlante* número 45. Cuzco, junio.

BORJA, Jordi

1990 “La ciudad conquistada: Un punto de vista desde la sociología”. En *Ciudad educadora*. Medellín.

CÁCERES, Eduardo

2005 “¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la descentralización”. En *La democratización de la gestión educativa*. Lima: Mesa de Agencias Bilaterales de Cooperación en Educación.

CARDÓ FRANCO, Andrés

2009 *Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales. Las reformas pendientes. Propuesta de políticas educativas de mediano plazo*. Lima: CNE.

CAYCHO, Maritza

2010 “Rol de las municipalidades en la educación: Un necesario primer balance”. *Bajo la Lupa* número 17. Lima, mayo.

## CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2007 *Proyecto Educativo Nacional al 2021.* Lima.  
2000 “Desafíos de la implementación”. Proyecto Educativo Nacional y Proyectos Educativos Regionales. IV Encuentro Nacional de Regiones. Lima, octubre.

## CUBA, Severo

- 2003 “Balance de la gestión de la Dirección de Educación”. Municipalidad Metropolitana de Lima. Dirección Municipal de Educación y Cultura. Dirección de Educación.

## CUENCA, Ricardo

- 2006 “Municipalización de la Educación”. En *Contacto Foro*, número 148, septiembre.

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2008 *Gratuidad en las escuelas públicas: Un compromiso pendiente.* Informe número 131. Lima.

## DE LA VEGA, Carmen

- 2008 “Condiciones mínimas para la gestión descentralizada del desarrollo social en Lima Metropolitana”. Seminario Lima Metropolitana en la Descentralización y Reforma del Estado. 12 de junio. Lima: Alternativa.

## DÍAZ, Hugo; Néstor VALDIVIA y Rodrigo LAJO

- 2008 *Descentralización, organismos intermedios y equidad en el Perú.* Buenos Aires: Aique Educación.

## DIPUTACIÓ DE BARCELONA

- 1999 “Pensar la ciudad desde la educación”. *Temas de Educación* número 12. Barcelona.

## FULLAM, Michael y Andy HARGREAVES

- 1997 *¿Hay algo por lo que merezca la pena luchar en la escuela? Trabajar unidos para mejorar.* Sevilla: Publicación MCEP.

## GORRITI, Luis Carlos; Arturo MIRANDA y Gonzalo PACHECO

- 2000 *Cuánto cuesta la educación básica de calidad en el Perú.* Lima: Foro Educativo-PREAL.

IGUIÑIZ, Manuel

- 2008 *La descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.
- 2007 “Fortalecer a los Gobiernos Locales en la gestión educativa”. En *Quehacer* número 164. Lima: DESCO, enero-febrero.
- 2006a “La descentralización y el derecho a la educación”. En *TAREA, Revista de Educación y Cultura* número 64. Lima, septiembre.
- 2006b “¿Municipalizar la educación? En *La República*, 22.7.2006.

JOSEPH A., Jaime

- 2005 *La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbanos*. Lima: Alternativa y Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM.

LUDEÑA, Wiley

- 2009 “Se está construyendo una ciudad de guetos”. Entrevista de Raúl Mendoza. En *Domingo de La República*. Lima, 15.3.09.

MALPICA, Carlos

- 2007 *Descentralización, municipalización de la educación y Plan Piloto: La experiencia de la Red Municipal de Lima y Callao*. Lima, 12 de mayo.
- 1994 *Descentralización y planificación de la educación: Experiencias recientes en países de América Latina*. París: UNESCO. Informe de Integración del IIPE número 102.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2007 *Futuro sin pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas*. Lima: MCLCP.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL

- 2007 *Evaluación del Plan Piloto 2007*. Lima, diciembre.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. COSUDE

- 1997 *Nosotros y los Andes. Ambiente y educación*. Lima: Ministerio de Educación.

MIRANDA, Arturo

- 2010a “Presupuesto 2010: Límites y posibilidades. Palabra de maestro”. En *Revista Pedagógica y Cultural* número 52, año 20, abril. Lima.

- 2010b "¿Cuánto está invirtiendo el Gobierno actual en Educación?". En *Bajo la Lupa. Revista de Análisis y Propuestas* número 17. Lima, mayo.
- 2010c "Cuánto invierten en educación los gobiernos locales metropolitanos". En *Diálogo Ciudadano* número 8. Boletín Informativo de Tarea Asociación de Publicaciones Educativas, año 2, número 8. Lima, abril-mayo.
- 2010d "Inversión en educación en Lima Metropolitana: Aporte de los Gobiernos Locales". En *TAREA, Revista de Educación y Cultura* número 75. Lima, septiembre.
- 2008 "Perú: Impacto de la política económica en el gasto público en educación, 1950-2000". Tesis para optar el grado de magíster en Economía. Lima: UNMSM.
- 1992 "Educación: ¿Otra brecha por cerrar?". En *Autoeducación* número 36. Lima: IPP, diciembre.

MONTOYA, Jorge Alberto

- 2008 "Avances en el proceso de transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima". MML, Programa de Gobierno Regional.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN

- 2004 Plan de Desarrollo Educativo (Documento de Trabajo).

ORTIZ DE ZEVALLOS, Augusto

- 2006a "Lima está cortada en pedacitos que no son gestionables". Entrevista de Patricia del Río. En *El Comercio*, 1.10.2006.
- 2006b "El cemento y la muerte son adictivos". En *Perú.21*, Lima, 1.10.2006.

PLANAS, Pedro

- s.f. "Marco conceptual para impulsar la descentralización en el Perú". Arequipa: Labor, Asociación para el Desarrollo.

RIOFRÍO, Gustavo

- 2010 "Reinventar la ciudad". En *Quehacer* número 79. Lima: DESCO.

SAAVEDRA, Jaime y Arturo MIRANDA

- 1997 "Financiamiento de la educación en el Perú". Documento de Trabajo número 24. Lima: GRADE.

- SUBIRATS, Joan
- 2004 "Descentralización y coordinación en el estado autonómico. La política educativa". En Planas y otros: *La escuela y la nueva ordenación del territorio*. Barcelona: Octaedro.
- USAID-Perú-APRENDES
- 2009 "Planificando el desarrollo educativo regional: Plan de Mediano Plazo en Educación". En *Módulo: Contribuyendo a la descentralización educativa*. Lima.
- VEGA CENTENO, Pedro
- 2006 "Lima: Espacio público y ciudad sostenible". En *Palestra*. Lima: PUCP, diciembre.
- VILLARÁN, Manuel Vicente
- 1964 "La instrucción primaria de 1973 a 1901". En *Páginas Escogidas*. Lima.
- WEILER, Hans
- 1996 "Enfoques comparados en descentralización educativa". En Pereyra y otros: *Globalización y descentralización educativa*. Barcelona: Pomares Corredor.
- ZAS FRIZ BURGA, Jonny
- 2008 *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-208)*. Lima: Palestra.
- 2005 "El actual proceso de descentralización: Balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional". En W. Alejos y Johnny Zas Friz: *Concertando la descentralización: Balance del diseño normativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Página web: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
FEBRERO 2011 LIMA - PERÚ





El texto que Manuel Iguiñiz y Arturo Miranda nos entregan es de evaluación y de propuesta. Examina, desde una perspectiva política definida, la realidad educativa considerando su base financiera, política y cultural. En ese marco, el papel del gobierno metropolitano.

Una de las principales consecuencias de la lectura de este texto es el urgente llamado para el fortalecimiento de la escuela pública, que no es sino la convocatoria a la ciudadanía a resguardar el instrumento principal del derecho a la educación. La evidencia da cuenta de que, entregada a las fuerzas del mercado, que es además precario y de cuestionable calidad, la población retrocede en su acceso equitativo a una educación pertinente y concurrente al desarrollo de la ciudad en tanto comunidad, polis.

El texto quiere poner de pie lo que ha venido estando de cabeza. La evidencia es que se ha venido gastando sin planificar, en el ejercicio de un pragmatismo cegado por la necesidad de ganar legitimidad política y de una inercia burocrática.

Ante la evidencia, se propone poner los caballos delante de la carreta, esto es, realizar un primer acto de educación ciudadana que consiste en convocar la acción de la comunidad para establecer las prioridades en materia educativa para Lima.

La publicación de este libro se da en una circunstancia especial: un contexto de cambio en la relación entre educación, ciudad y gobierno metropolitano.

Con el auspicio de:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**

