

# Educación, salud, género y programas sociales

## Desarrollo de capacidades y ejercicio de derechos

No obstante que la Municipalidad de Lima Metropolitana no ha asumido en los 8 últimos años el rol de gobernar la educación que el proceso de descentralización le atribuye, parece ser que la actual gestión está dispuesta a iniciar este proceso. Las políticas educativas van a tener que enfrentar cambios institucionales y pedagógicos en la escuela pública y privada para mejorar los resultados de aprendizaje, pero también van a tener que concertar con los 43 gobiernos locales para mejorar las condiciones de educabilidad de niñas y niños que viven en los barrios más pobres de la ciudad.

---

**MARITZA CAYCHO F.**

*Alternativa*

Documento presentado a la Conferencia Regional de Desarrollo Social de Lima

---

Lima es una gran metrópoli diversa y desigual, cuya fragmentación política genera una serie de desequilibrios en la provisión y gestión de servicios públicos que afectan las condiciones de vida de la población. Esta situación produce segregaciones y diferenciaciones sociales que reducen la posibilidad de una integración social amplia y limitan la construcción de una visión compartida de la ciudad desde sus ciudadanos. No ha habido aún voluntad política para encontrar cauces de solución, y tampoco se cuenta con políticas culturales democratizadoras.

### LA EDUCACIÓN

#### Problema

---

La educación y la cultura en Lima deben contribuir tanto al desarrollo humano, al que legítimamente aspira la población, como a la construcción de significados, valores y sentidos comunes para una ciudad compartida más inclusiva.

#### **1. DESIGUAL CALIDAD Y LIMITADA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN NO BRINDA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A ESTUDIANTES DE LOS SECTORES POPULARES DE LA CIUDAD**

Lima Metropolitana concentra el mayor porcentaje de estudiantes matriculados (23,5%) y de docentes del país (37%), y se caracteriza por la gran heterogeneidad de su oferta educativa en materia de calidad, vinculada a la diferencia entre escuela pública y privada, es decir, al nivel socioeconómico de las familias.

Si se observa el porcentaje de población infantil y juvenil que accede al sistema educativo en Lima, se tiene que

<b>94,1%</b>	De niñas y niños, de 3 a 5 años, se encuentran matriculados en Educación Inicial.
<b>87,3%</b>	De niñas y niños, entre 6 a 11 años, son matriculados en Educación Primaria.
<b>79,5%</b>	De adolescentes tienen matrícula en Educación Secundaria.

éste llega a niveles altos en comparación con otras regiones del país:<sup>1</sup>

Sin embargo, por ser la ciudad de mayor concentración poblacional del país, cuenta también con un considerable número de niños de la primera infancia y adolescentes que no acceden al sistema educativo, total que resulta mayor en términos absolutos que en otras regiones del país.

Un análisis territorial permite identificar importantes déficits en calidad y equidad educativa que exige la atención de una gestión metropolitana. La población escolar se concentra sobre todo en los ámbitos de crecimiento de la ciudad, como la UGEL 1 en el sur (20% de población matriculada); la UGEL 2 (15,6%) y la UGEL 4 (14,1%) en Lima Norte; la UGEL 5 en Lima Este, que abarca a San Juan de Lurigancho y El Agustino (14,6%), junto a la UGEL 6 de Ate-Vitarte (13,6%); la UGEL 3 (12,2%), que comprende a los distritos del Centro de Lima; y la UGEL 7 de San Borja (9,9%).

La concentración escolar va de la mano con el crecimiento y la dinámica que han adquirido las áreas de Lima convertidas en los nuevos centros de la ciudad. Esta realidad debe ser tomada en cuenta para la asignación presupuestal y la inversión pública, toda vez que no necesariamente existe coherencia entre ambas. Por ejemplo, el Gobierno ha invertido en los principales colegios emblemáticos, la mayoría ubicados en la UGEL 3. Sin desmerecer la necesidad de poner en valor estas instituciones educativas, es necesario promover la inversión descentralizada con equipamiento e infraestructura que pueda tener impacto interdistrital, reconociendo la dinámica de los otros centros de la ciudad donde se concentra la matrícula.

Por otro lado, la expansión del servicio educativo no implica condiciones homogéneas de calidad ni asegura similares logros de aprendizajes de los estudiantes de la ciudad. En términos generales, estos logros son mayores

en Lima Metropolitana que en otras regiones del país. En Comprensión Lectora, el 38,1% de los estudiantes se encuentra en el nivel satisfactorio, y el 18% ha alcanzado ese mismo nivel en Lógico-Matemática.

No obstante, este promedio varía según el distrito de ubicación de la escuela. Así, mientras en San Isidro y Miraflores los estudiantes de segundo grado de primaria alcanzan el 68,5% y 62,9%, respectivamente, en Comprensión Lectora, en Ancón, Ate o Villa El Salvador el nivel de suficiencia está entre el 24% y el 27%,<sup>2</sup> y es mucho menor que el promedio metropolitano. Lo que evidencia la relación entre estos logros y las condiciones de vida de los estudiantes.

Otra de las diferencias importantes concierne a los mayores logros de aprendizaje que alcanza la educación privada sobre la pública. La baja calidad y el consecuente desprestigio de esta última ha llevado a muchas familias a migrar a la educación privada, que se ha expandido aceleradamente en las zonas populares de Lima. Sin embargo, también este sector es bastante heterogéneo en materia de calidad.

En las zonas urbanas populares se identifican diferentes condiciones de infraestructura, equipamiento y situación laboral del docente; incluso las escuelas unidocentes multigrado existentes en estos ámbitos son privadas, por lo que la calidad educativa es muy variable, así como su propia sostenibilidad financiera. Ello es preocupante, pues la regulación de esta modalidad por el Estado es limitada.

Se requieren cambios institucionales y pedagógicos para mejorar los resultados de aprendizaje y ampliar las posibilidades de niños y adolescentes en formación. Asimismo, es necesario atender las características socioeconómicas de estas jurisdicciones, en tanto se trata de condiciones de educabilidad que inciden en el aprendizaje, que no depende solo del espacio escolar. “Si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades de éxito” (Tudesco, 1998).

Con una preparación de poca calidad, el horizonte que se bosqueja para un adolescente pobre de la ciudad es bastante complejo: las posibilidades de ingreso a la educación superior se tornan lejanas, y las condiciones de ingreso en el mercado laboral son desventajosas. El abanico de oportunidades para estos jóvenes se reduce, en

<sup>1</sup> Tasa Neta de Matrícula por Edad, 2009, ESCALE / Ministerio de Educación, Indicadores de la educación en el país.

<sup>2</sup> Resultados de la Evaluación Censal en Comprensión Lectora 2009. Lima Metropolitana.



una sociedad en la que se promueve el consumo mientras la realidad ofrece posibilidades limitadas. Mientras tanto, la ciudad toma distancia de los jóvenes de sectores populares, quienes son vistos con desconfianza. De ahí la necesidad de que las agendas sociales de Lima Metropolitana prioricen la promoción de la empleabilidad de los jóvenes, lo que demanda ofrecerles oportunidades educativas coherentes con el mercado laboral.

La desigualdad de recursos, logros educativos y oportunidades laborales no se resuelve con la lógica sectorial del Gobierno Central, ni puede ser abordada fragmentariamente desde los distritos o solo desde las posibilidades de las familias. Se requiere una gestión metropolitana capaz de regular y coordinar el conjunto actuando sobre las disparidades existentes en el territorio y promoviendo políticas que generen un entorno educador e integrador.

## **2. FRAGMENTACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA EN LA CIUDAD: LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA NO HA ACEPTADO LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN, MIENTRAS QUE 11 MUNICIPALIDADES SON PARTE DEL PLAN DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA**

Mientras hacia fines del 2008 la mayoría de gobiernos regionales ya había asumido la transferencia de funciones en educación, en Lima Metropolitana esta gestión se mantuvo en el sector, vale decir, en el Ministerio de Educación (MINEDU). La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y el Gobierno Central acordaron una estrategia

diferente de gradualidad, para lo cual elaboraron un plan de acción cuya característica principal es que las funciones se transfieren a pedido de la MML y no por la oferta del sector, como ha sucedido con la transferencia a la mayoría de gobiernos regionales. En este plan de acción, el cuarto grupo programado para la transferencia es el de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.

Sin embargo, si en el ámbito metropolitano no se ha producido cambio alguno, sí los ha habido en el distrital. Desde el 2007, cinco distritos de Lima Metropolitana<sup>3</sup> forman parte del Plan Piloto de Municipalización de la Educación, y fueron los primeros en ser calificados como viables técnica y funcionalmente para asumir la transferencia de la gestión administrativa. En el 2008 se incorporaron cinco municipalidades más,<sup>4</sup> tres de las cuales han sido declaradas viables técnica y funcionalmente. Y en el 2010 se incorporó el distrito del Rímac.

Todo este proceso se ha realizado desde el MINEDU y con los gobiernos locales, sin coordinación alguna con el gobierno metropolitano. Si esta tendencia se mantiene, persiste la fragmentación de la gestión educativa en Lima Metropolitana.

Aunque se reconoce el necesario y valioso aporte de las municipalidades a favor de mejores condiciones para la educación en sus respectivos distritos, es preciso tener claro

<sup>3</sup> Los Olivos, Surquillo, Surco, Miraflores y La Molina.

<sup>4</sup> Ancón, Breña, Pachacámac, Puente Piedra y Santa Rosa. RM. 0379-2008-ED.

que las municipalidades de Lima no tienen características homogéneas. Hay distritos con mayores recursos y pocas escuelas estatales, así como distritos con menores recursos y más escuelas públicas y múltiples problemáticas.

Transferir la gestión administrativa, pedagógica e institucional a las municipalidades, como plantea el Plan de Municipalización, sin evaluar lo avanzado en los casos ya transferidos, es motivo de preocupación. La necesidad de una evaluación antes de expandir el Plan ha sido planteada por la Defensoría del Pueblo en su Informe 148, así como por el Consejo Nacional de Educación; también lo ha propuesto el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Proyecto de Presupuesto de la República 2011. Sin embargo, ella no se ha realizado.

Algunas autoridades ya han expresado su malestar porque aún no se les transfieren recursos para ejercer las otras funciones que debían asumir en materia de gestión institucional y pedagógica según los lineamientos de la municipalización.<sup>5</sup> Lo preocupante es que si la capacidad de acción de estas municipalidades —y el éxito del proceso— va a depender tanto de las capacidades y recursos con los que cuenta cada uno de estos gobiernos locales, se pone en juego la vigencia de un derecho tan valioso, cuyo financiamiento no puede residir en las posibilidades de cada territorio sino en las necesidades de gasto que implica la función. Transferir responsabilidades de gasto sin recursos, tal como señala la PCM, solo genera que “la operación y mantenimiento de los servicios públicos se halle subfinanciada”.<sup>6</sup>

Lo particular es que en los últimos dos años, cuando se ha culminado la transferencia a la mayoría de gobiernos regionales —salvo el de Lima Metropolitana— y se está trasladando responsabilidades a los municipios, el presupuesto del Gobierno Nacional para Educación ha aumentado, y se están implementando programas nacionales que aún administran los recursos para la educación de Lima Metropolitana.

Siendo Lima Metropolitana una ciudad heterogénea y desigual, preocupa que estas desigualdades se profundicen porque no existe una instancia regional que gestione el conjunto en busca de mayor equidad y calidad, ni se establezcan prioridades educativas a este nivel. Y preocu-

pa también por eso que en Lima se extienda una gestión distrital sin una intervención integradora desde la MML, pues la gestión educativa involucra una cadena de responsabilidades en los niveles local, regional y nacional.

### 3. SUPERPOSICIÓN DE FUNCIONES DEL MINEDU CON LAS MUNICIPALIDADES Y AUSENCIA DE DELIMITACIÓN DE FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES Y LA MML

En la Ley de Bases de la Descentralización (27783) se establece que las competencias en materia educativa son compartidas entre los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local. El artículo 14.º de la misma Ley determina que las funciones y atribuciones se distribuyen en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

Desde esta perspectiva, y tal como lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, 29158) y lo recoge el Proyecto Educativo Nacional (PEN), el MINEDU asume una responsabilidad rectora y ya no ejecutora; los gobiernos regionales, por su ley orgánica (artículo 47.º), toman la responsabilidad de definir y ejecutar las políticas educativas regionales, la articulación entre los niveles de gobierno subnacionales y la gestión de los servicios educativos en su ámbito. En tanto, el Gobierno Local ejerce las funciones en Educación de su jurisdicción en cumplimiento del artículo 82.º de su ley orgánica (29792).

Sin embargo, existe duplicidad de funciones entre las asignadas a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL, órgano del MINEDU) en la Ley General de Educación, y las que corresponden a la MML en su rol regional, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Este problema se agudiza porque la LOM no diferencia las funciones en Educación correspondientes a las municipalidades provinciales (Lima Metropolitana) de las que son responsabilidad de las municipalidades distritales.

Lima Metropolitana tiene una situación particularmente compleja, por su condición de régimen especial. Aunque le corresponden competencias regionales, se organiza en una doble estructura: mientras el Programa Regional de Lima Metropolitana ha estado vinculado al proceso de transferencia de funciones, la Municipalidad Provincial se ha mantenido en los marcos normativos de la Municipalidad.

<sup>5</sup> El alcalde de Surco, Juan Manuel del Mar, ha expresado que lo transferido reduce la acción de la municipalidad a establecer una ventanilla de pagos. Artículo de Manuel Iguiñiz. IDL, 2009.

<sup>6</sup> Informe anual sobre la marcha de la descentralización 2008 y Propuesta de agenda de prioridades 2009.

Es claro, sin embargo, que el Gobierno Metropolitano debe asumir sus competencias regionales; pero también es imprescindible delimitarlas concertadamente para diferenciarlas de las que corresponden al Gobierno Local y al Gobierno Nacional.

Una valiosa oportunidad para ello es la que ofrece la necesaria discusión en torno a la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, que debe modificarse con el fin de adecuarse a la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y delimitar así las funciones de las competencias compartidas con otros niveles de gobierno. Tal como lo establece la directiva de formulación de la LOF, el anteproyecto debe ser discutido con los gobiernos regionales y con los gobiernos locales, lo que permitiría un ordenamiento armónico del sistema educativo en los distintos niveles de gobierno y la definición de una matriz concertada de competencias y funciones, en la que se esclarezca la responsabilidad de cada nivel.

## PROPUESTAS

### 1. UN PROYECTO EDUCATIVO METROPOLITANO CONCERTADO

#### En el corto plazo

*Asumir la construcción del Proyecto Educativo Metropolitano (PEM):*<sup>7</sup> Es preciso concertar prioridades educativas metropolitanas que permitan promover oportunidades para el desarrollo de capacidades de niños, jóvenes y adultos, de manera articulada al Proyecto Educativo Nacional y potenciando a su vez el aporte de los distritos. El desarrollo educativo de adolescentes y jóvenes de Lima Metropolitana no se resuelve solo en sus distritos de origen, sino que compromete a otros distritos hacia donde se movilizan en la búsqueda de oportunidades educativas. En esa línea, se requiere considerar el espacio como un ámbito educador.

*Promover un proceso de movilización para la construcción del PEM desde las áreas descentralizadas:* Se plantea que Lima Metropolitana asuma el liderazgo regional en este campo promoviendo el diálogo y la construcción de consensos con los gobiernos locales, los docentes, los diferentes actores educativos y la comunidad. Por ello,

7 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art. 47, inciso b) Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Regional y Proyectos de desarrollo de cultura, ciencia y tecnología, y los Programas de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.

se propone que la elaboración concertada del PEM parta de las áreas descentralizadas para, desde allí, identificar prioridades interdistritales.

El proceso de planificación debe contribuir a la constitución de instancias de participación por área interdistrital con representación en el Consejo de Participación Regional en Educación (COPARE). Ejes para la constitución de estas instancias interdistritales pueden ser la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Lima Norte, Este y Sur, así como otras instancias representativas de los distritos. En estos espacios de concertación y de planificación, las UGEL pueden actuar como un soporte pedagógico que aporte con diagnósticos y propuestas de prioridades, tanto en el ámbito local como en el interdistrital.

Se requiere que el PEM permita definir prioridades educativas en el sentido amplio de la educación, esto es, referidas no solo al campo de la educación formal de niños sino también de otros actores educativos (educación básica alternativa, comunitaria, productiva; superior) y de la comunidad. Temas prioritarios se plantean en torno a educación y trabajo, así como la formación y promoción ciudadana.

### 2. GESTIÓN METROPOLITANA DE LA EDUCACIÓN

#### Lima Metropolitana en la coordinación intergubernamental

En tanto Lima Metropolitana es un régimen especial, se requiere incluir su participación en los espacios de coordinación intergubernamental para el sector Educación y los otros sectores.<sup>8</sup> Así, en la LOF del MINEDU se debe considerar la coordinación no solo con los gobiernos regionales y los gobiernos distritales, sino también con la MML en tanto régimen especial.

En el anteproyecto de LOF del MINEDU no se desarrollan las relaciones de coordinación y articulación previstas en su artículo 1°. En su artículo 15.° se establece que estas relaciones se deben dar en el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), que, además

8 El DS 079-2009-PCM, Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, incluye como integrantes a 12 alcaldes provinciales, 12 alcaldes distritales, al Alcalde del Callao y al Alcalde de Lima Metropolitana, en representación del Gobierno Local. Esta presencia no se recoge a nivel de Comisiones Intergubernamentales establecidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2009.



de que aún no se ha instalado, está pensado para un tratamiento más amplio del proceso de descentralización. Se observa también en el anteproyecto que solo se incluye de forma específica un tema (el Diseño Curricular Nacional, DCN I) en el artículo 6.º para la “consulta” a los gobiernos regionales y los gobiernos locales.<sup>9</sup>

Se propone establecer la representación de Lima Metropolitana en la comisión intergubernamental sectorial, cuya tarea específica es el tratamiento de la transferencia de las materias educativas. Asimismo, se plantea la inclusión en la Alta Dirección del MINEDU, junto al CNE, de una instancia encargada de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, considerando a la MML entre sus integrantes.

### **Definición concertada de competencias compartidas para Lima Metropolitana**

Junto a la aprobación de la LOF, se debe definir una matriz de competencias para los niveles de gobierno. Es necesario debatir una matriz de competencias que establezca, para el caso de Lima Metropolitana, las funciones de los niveles de gobierno distrital y de gobierno metropolitano, por ser un caso especial.

Urge además asegurar los espacios de diálogo (entre las municipalidades distritales, la MML, el MINEDU y

<sup>9</sup> Constituyendo un riesgo reducir la coordinación solo a un tema (DCN), así como el mecanismo previsto (consulta), ya que puede ceñirse solo al envío de documentos o talleres informativos.

la PCM) con la capacidad normativa suficiente para la construcción de una gestión descentralizada de la educación articulada entre los tres niveles de gobierno, considerando instancias interdistritales para la planificación, concertación y monitoreo, que ha de ser aprobada por la MML.

### **Evaluación del Plan de Municipalización en Lima Metropolitana**

Se requiere evaluar cuáles son los resultados de la transferencia administrativa a cinco gobiernos locales, tal como lo han planteado la Defensoría del Pueblo y el CNE; esto implica identificar las condiciones o factores que favorecen o limitan la gestión educativa desde la Municipalidad, en qué componentes del proceso educativo destacan, y su incidencia en logros educativos tanto formales como no formales. Asimismo, es preciso reconocer que el modelo de “municipalización” propuesto por el Gobierno Nacional no es el único, pues la gran mayoría aporta a la educación desde otras formas organizativas, junto con la sociedad local. Esta evaluación debe aportar a la delimitación de funciones entre niveles de gobierno.

### **En el mediano plazo**

*Asumir la transferencia progresiva con claridad de funciones y recursos, considerando este proceso no solo desde el Programa Regional sino desde un Gobierno Metropolitano integrado con una matriz concertada de funciones con los otros niveles de gobierno: Para tal fin es preciso:*

- Identificar y cuantificar recursos asociados a las funciones y procesos de la gestión educativa, considerando de forma adecuada los recursos humanos, físicos y presupuestales y la heterogeneidad territorial en Lima Metropolitana.
- Reformular el Plan de Acción propuesto por la MML y aprobado por la SD-PCM en el 2008.
- Aprobar la conformación de las áreas interdistritales considerando funciones de planificación y monitoreo (de acuerdo con la LOGR) y su inclusión en la construcción de un sistema educativo metropolitano.


### 3. CALIDAD Y EQUIDAD EDUCATIVA

El Gobierno Metropolitano, en coordinación con los gobiernos locales, debe:

- Incidir en las condiciones de educabilidad de la primera infancia: nutrición, salud, aprestamiento, coordinando la intervención de los programas sociales.
- Instituir programas para adolescentes y educación para el trabajo, vinculando oferta con demanda laboral y aportando a la actualización de los institutos y CETPRO.
- Proveer equipamiento educativo, deportivo y recreativo por área interdistrital.
- Monitorear al Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje desarrollado en Lima Metropolitana.
- Velar, en coordinación con SINEACE, por estándares de calidad.

### 4. LIMA CIUDAD CULTURAL: FORTALECER LA FORMACIÓN CIUDADANA, LA IDENTIFICACIÓN CON LA CIUDAD Y SU SOSTENIBILIDAD, LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA, LA INCLUSIÓN Y LA EQUIDAD

Desde el nivel formativo escolar, en los jóvenes y adultos, propiciando una mayor integración y favoreciendo la participación ciudadana para la realización de las personas como ciudadanos y de la comunidad. La formación debe aprovechar los espacios educativos formales, no formales e informales, y convertir en educativos los espacios públicos.

- Promover en estudiantes, familias y comunidad el desarrollo de nuevos estilos de vida y mejora de sus perspectivas de habitabilidad con responsabilidad social y ambiental.
- Usar el espacio público para diversas actividades culturales en forma programada y con movilidad metropolitana, que permita integrarse en diversos espacios del territorio de Lima.
- Impulsar los campos deportivos y espacios de recreación para niños y adolescentes.
- Complementar estos espacios con bibliotecas y salones culturales para el teatro, la danza y la música.
- Fomentar la intersectorialidad para abordar la salud mental de los niños, adolescentes y adulto mayor.
- Constituir un espacio propio y con enfoque de género que priorice a las mujeres que requieren expresarse y socializarse en espacios comunes. 



## COMPARTIENDO SABERES YACHAYNINCHIKUNAMANTA RIMARISUN

Programa de radio con un enfoque intercultural bilingüe

### RADIO "WARI" 95.3 FM DE HUAMANGA

Domingos a las 9:00 de la mañana

Producción: **TAREA Asociación de Publicaciones Educativas**

Región Ayacucho

Urbanización Mariscal Cáceres; Mz. "C" Lote "19"

Teléfono (51 66) 319537

Fax (51 66) 314642