

Límites y posibilidades de la sistema educativo en Lima

Arturo Miranda, coordinador regional y asesor en el proceso de descentralización en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, comenta las áreas críticas y lo complejo del proceso por la heterogeneidad socioeconómica y cultural de la ciudad, que influye en los aprendizajes. El gran desafío consiste en transformar los sistemas administrativos y de gestión, superar el burocratismo y el abandono de la función pedagógica, centrarse en la mejora de los aprendizajes y comprometerse con un Proyecto Educativo Regional que incluye una propuesta de ciudad educadora.

ARTURO MIRANDA BLANCO
Consultor en Educación

La transferencia de funciones y recursos desde el Ministerio de Educación (Minedu) a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se retomó en septiembre del 2011 porque encontró en la nueva administración apertura para hacerse cargo de la gestión descentralizada de la educación, luego de infructuosos esfuerzos por llevar adelante este proceso en los 8 años anteriores.

La voluntad política de la actual administración para transferir las 8 unidades ejecutoras a cargo del Minedu al Pliego MML es un reto que no está exento de dificultades.

ASPECTOS GENERALES

El tránsito de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y las 7 Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) a la MML requiere tomar en cuenta las dimensiones, naturaleza y características del espacio metropolitano. En esa línea, es importante señalar que la macrorregión Lima-Callao concentra el 34% de la población del país (INEI 2007), el 49% del PBI y el 60,5% del gasto público (MEF 2007), no obstante lo cual es el espacio donde se observan las mayores desigualdades.

El mapa de la pobreza¹ en Lima Metropolitana es bastante heterogéneo: en ámbitos distritales como Pucallana, Pachacámac y Puente Piedra, alrededor de un tercio de su población está en situación de pobreza, y 2 ó 3

¹ El INEI considera como pobres a aquellos cuyo nivel de consumo mensual es menor de S/.229,4 soles, y como pobres extremos a aquellos cuyo consumo mensual es menor de S/.121,2 soles.

descentralización del Metropolitana

de cada 100 habitantes se encuentran en situación de pobreza extrema. En el “otro lado de la moneda”, en distritos tradicionales como San Isidro o Miraflores la pobreza es imperceptible (entre 1% y 2%), y la pobreza extrema, inexistente.

De acuerdo con la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que realiza el PNUD,² la provincia de Lima se encuentra en el puesto 1 de 194, con un índice de 0,6788 (nivel de desarrollo medio), en tanto la región Lima Metropolitana es de 0,6845 (nivel de desarrollo medio). Estas cifras oficiales muestran lo heterogéneo de la demografía en Lima Metropolitana. En este mismo espacio se encuentra el distrito más poblado del país, San Juan de Lurigancho, con 898 443 habitantes, así como el menos poblado, Santa María del Mar, con 161 habitantes.

En relación con el IDH, el más alto nivel lo tiene San Isidro, con 0,7590, mientras Pachacámac, con un IDH de 0,6556, aparece en el puesto 86. Esto da clara cuenta de las grandes diferencias socioeconómicas que conviven en la ciudad de Lima.

Como es fácil colegir, este IDH tiene sus implicancias en el sistema educativo de Lima Metropolitana, en la medida en que el ingreso promedio de las familias está asociado con el logro educativo y la escolaridad de la población (Pachacámac, *S/.409,8*; San Isidro, *S/.954,8*).

Con el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas³

2 El IDH es un indicador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que mide los logros promedio de un país en tres dimensiones: una vida longeva y sana, educación y nivel de vida decente (medido por el PBI por persona).

3 El enfoque de NBI es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), disponibles en los censos de población y vivienda.

(NBI) la situación es similar: es notoria la diferencia que existe respecto de este indicador entre distritos como Pachacámac, Pucusana y Puente Piedra, con casi 50% de población en hogares con al menos una NBI, y San Isidro o Miraflores, donde apenas 2% de sus habitantes están en esa situación.

A lo anterior se suman las desigualdades educativas que se expresan en las brechas de calidad y logros de aprendizaje, problema que deberá afrontar el proceso de descentralización del sistema educativo en Lima Metropolitana. El nuevo modelo de gestión, resultante del proceso, deberá considerar la heterogeneidad demográfica, socioeconómica y cultural de la ciudad.

PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL MINEDU A LA MML

La “hoja de ruta” para la transferencia de la función educación a la MML considera que, al finalizar este proceso, la DRELM pasará a ser un órgano especializado del gobierno de la ciudad, y que las 7 UGEL de esta jurisdicción serán órganos desconcentrados y unidades ejecutoras de presupuesto dependientes del Programa de Gobiernos Regionales de Lima Metropolitana.

En diciembre del 2011, a través de la RM 520-2011-ED y la Resolución de Alcaldía 1509-2007, se brindaron las orientaciones y normas para la implementación de las subcomisiones de trabajo en el marco de acción sectorial para la transferencia de funciones del Minedu a la MML. Sobre esa base, se han desarrollado sesiones de trabajo para tomar acuerdos con respecto a:

- El funcionamiento de las subcomisiones.
- La aprobación del Plan de Acción Sectorial para la Transferencia de Funciones.
- La conformación y funcionamiento de los grupos de trabajo.

EL PROCESO Y SUS ETAPAS

El proceso de transferencia implica el cumplimiento de diversas etapas. En una inicial se conformaron las subcomisiones de trabajo que elaboraron los planes de acción para el levantamiento de información de base, que servirá para la formulación del diagnóstico de la situación actual de las unidades ejecutoras de presupuesto.

En la segunda, de certificación, se evaluarán los informes situacionales según requisitos establecidos, que serán evaluados por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM). La tercera, de acreditación, se obtendrá mediante resolución secretarial emitida por la SD-PCM.

En cuarto lugar está la etapa de ejecución, que implica la elaboración y firma de actas de entrega y recepción de funciones, así como la elaboración del expediente de ejecución.

Durante el desarrollo de la gestión se prevé la firma de un convenio con el Minedu que facilite un programa de desarrollo de capacidades y asistencia técnica; además de la construcción de un sistema de indicadores de monitoreo y evaluación del ejercicio de funciones transferidas.

ESTADO DE AVANCE DE LA TRANSFERENCIA

En la etapa inicial se están evaluando los recursos humanos, financieros y materiales del Minedu, la DRELM y las UGEL, lo que implica la identificación, análisis y evaluación de estos recursos. Para ello se han conformado 14 subcomisiones:

I. Procesos administrativos

1. Presupuesto
2. Personal
3. Infraestructura
4. Bienes muebles y equipamiento
5. Acervo documentario
6. Estados contables de activos, pasivos y patrimonio
7. Procesos legales

II. Procesos pedagógicos

8. Sistema de desarrollo curricular
9. Docentes competentes
10. Reforma de la institución educativa
11. Convenios

III. Otros

12. Informática
13. Deportes
14. Ciencia y tecnología

Las subcomisiones que abordan los procesos y funciones administrativas han alcanzado ya algunos logros, pero en lo que a los procesos pedagógicos se refiere se está aún en la etapa inicial. En el primer semestre del año en curso debieron elaborarse los informes situacionales para contar con el diagnóstico de recursos asociados a las funciones que se van a transferir.

El diagnóstico permitirá tomar una mejor decisión sobre el nuevo modelo de gestión descentralizada del sistema educativo que necesita Lima Metropolitana, y del camino de transición hacia ella, en el cual el proceso de transferencia es un hito determinante.

Finalmente, el proceso formal sigue su curso, y se ha previsto llevar a cabo la certificación y acreditación antes de finalizar el año. Lo mismo que la ejecución, a través de los convenios de gestión, el desarrollo de capacidades permanente y la gestión compartida Minedu-MML.

El proceso se está realizando lentamente, porque no se ha podido superar las barreras de orden legal, técnico y administrativo inherentes a las instituciones del Estado, y que estarían atentando contra la eficiencia y calidad de los resultados de la transferencia.

ÁREAS CRÍTICAS

La iniciativa pedagógica liderada por la DREL y las UGEL de Lima Metropolitana, propuesta en el “Plan Lima”, está siendo bloqueada por la crisis administrativa que viven estas instituciones. Por primera vez se plantean políticas educativas para la ciudad alineadas con la visión y objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Nacional.

La rigidez de los sistemas administrativos del sector público nacional y la frondosidad normativa que los regula es uno de los principales escollos por salvar. La debilidad de los equipos de Planificación y Presupuesto de las unidades ejecutoras no permite la articulación de las actividades, fundamentalmente pedagógicas, con los recursos asignados para este fin.

En el área de administración —personal, planillas, escalafón, abastecimiento, contabilidad, tesorería, entre otros— la situación no es menos dramática: la escasez

ANDINA/CARLOS LEZAMA



de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos ha puesto a la gestión al borde del colapso. La carga administrativa de las UGEL es muy pesada, y es ésta la causa por la que se generan ineficiencias y exceso de tiempo para los trámites más intrascendentes. La atención a estos aspectos formales provoca el descuido de las labores de monitoreo y asesoramiento pedagógico.

La diferencia de remuneraciones y honorarios en el Pliego Ministerio de Educación hace difícil captar profesionales capaces de asumir las funciones de la administración de las UGEL. Hay una brecha importante entre lo que percibe un especialista de instancias intermedias y uno que labora en la sede del Ministerio de Educación. Asimismo, coexisten diferentes regímenes laborales: sector público (DL 276), sector privado (DL 728) y Contrato Administrativo de Servicios (DL 1057). Esto ocasiona lentitud en el proceso de recojo de información, base para el diagnóstico institucional de la DRELM y las 7 UGEL.

LIMA PENSADA COMO CIUDAD EDUCADORA

El proceso de descentralización del sistema educativo metropolitano necesita de la transformación de los sistemas administrativos y de gestión, de modo que sea posible superar los problemas de burocratismo, ineficiencia y abandono de la función pedagógica y, así, centrarse en la mejora de los aprendizajes de las niñas, niños y adolescentes de la ciudad de Lima. Eso precisa, además, promover un ambiente ciudadano educativo, tarea en la que el gobierno de la ciudad y sus organizaciones sociales juegan un rol determinante.

Finalmente, el proceso deberá orientarse a que la sociedad en su conjunto fortalezca su identidad local y su compromiso ciudadano, y a que el gobierno de la ciudad de Lima promueva la articulación de los diversos actores locales alrededor de una política socioeducativa con fines y estrategias consensuadas alrededor del Proyecto Educativo Metropolitano. **■**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IGUIÑIZ, Manuel (2012); *El régimen especial de Lima Metropolitana en la descentralización del Estado*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, Programa de Gobierno Regional.

IGUIÑIZ, Manuel y Arturo MIRANDA BLANCO (2011); *La educación de los ciudadanos: Política educativa en Lima Metropolitana*. Lima: Tarea-Asociación de Publicaciones Educativas.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (2012); *Transferencia de funciones y recursos del Ministerio de Educación a la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima: MML.

VALDIVIA, Néstor y Hugo DÍAZ (2008); *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: Un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL*. Capítulo 7: "Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate", volumen 1, pp. 275-295. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).