

Lima, ciudad educadora

Lima Metropolitana es una ciudad desigual donde se conjuga la mayor variedad de educación formal, riqueza artística e intercambios culturales. La diversidad se acompaña con pobreza, desigualdades y discriminación también en educación. En el presente artículo se sostiene que no cuenta con un proyecto unificado de ciudad que podría abordar la transformación educativa.

MANUEL IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA

Coordinador Nacional Perú del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y asociado de TAREA

1. LA CIUDAD COMO ENCUENTRO CIUDADANO INTERCULTURAL

Lima es una gran ciudad. Alberga al 30% de la población del país y tiene un Gobierno Metropolitano débil, dedicado sobre todo a obras de infraestructura. Los vacíos que deja los cubre el Gobierno Nacional con intervenciones directas en la gestión de la ciudad, lo que afecta la gobernabilidad democrática pues aleja la participación ciudadana. Y los ministerios con funciones compartidas tienen aún como área de ejecución la ciudad de Lima.

Su proyecto de ciudad no dialoga con la globalidad de la vida ciudadana, con las aspiraciones y las dinámicas sociales y culturales. Además, ignora las desigualdades que se reproducen en la educación de su ámbito.

Así, la ciudad es un conglomerado de alta concentración de la población, lugar de la diversidad, de los intercambios entre personas, culturas y sectores sociales diferentes. Espacio privilegiado de la multiculturalidad y la ciudadanía. Degregori (1986) reconoce esa multiculturalidad viva. Al reflexionar sobre las migraciones, considera que Lima y la grandes ciudades no son la resultante de 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 Diputación de Barcelona (1999: 18): “La ciudad es, primordialmente, el espacio de lo público, la oportunidad de acceder a la socialización, a 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 validan las tradiciones y surgen los movimientos sociales e intelectuales, y en ellas emergen las utopías”.

La experiencia múltiple de ejercicio democrático es parte de la educación, como lo es la experiencia estética y el aprendizaje en diferentes esferas sociales.

En la ciudad de Lima, las ofertas culturales, de intervención artística, de ornato y recreación se han incrementado y se ha dado una limitada recuperación del centro histórico. Se han rehabilitado los parques zonales y el Circuito Mágico del Agua. La actividad comercial es creciente, y se han incrementado también las instituciones que ofrecen estudios y recreación, así como el autoempleo. Resalta el dinamismo comercial de las áreas norte, sur y este de Lima, además de las nuevas ofertas de servicios educativos de nivel terciario, sobre todo de universidades privadas y filiales.

De modo paralelo, se renuevan en la ciudad formas de desigualdad en la calidad de vida y la segregación espacial. La inseguridad vecinal es un factor que distancia y empobrece los vínculos sociales.



2. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD Y LA POLÍTICA SOCIAL

Un gobierno con autonomía debe ser una construcción social en la lucha por la descentralización del país y la inclusión social y educativa. La incorporación de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización es importante para el conjunto de la descentralización del país.

Sin embargo, la Alcaldía no ha asumido sus funciones de gobierno regional, de lo cual son conscientes los gobernantes (Iguñiz, 2010), por decisión política y porque la ciudadanía parece aceptar la ausencia de un proyecto unificado de ciudad.

Las dificultades del proceso de descentralización tienen primero una base política centralista, y muy en segundo lugar la deficiente e insuficiente legislación ya promulgada. El Gobierno desconoce sistemáticamente las leyes con orientación descentralista.

La descentralización tiene entre sus sentidos la ampliación de la participación y el protagonismo social. La construcción de una ciudad incluyente demanda una participación social creciente. Dice Borja (1990: 58) que el ciudadano es el que ha participado en la conquista de la ciudad, el que se apropia de ella.

La participación de las entidades no estatales en las políticas públicas adopta múltiples expresiones, desde la provisión de servicios, la formulación de políticas (planes concertados y los presupuestos participativos) y la vigilancia. Se formaron redes sobre derechos humanos, juventud, infancia, atención a la discapacidad, adulto mayor, salud, educación, medio ambiente. Además, se cuenta con la campaña "Para que no se repita", que busca el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), así como las referidas a la deuda externa y a las reuniones con los partidos políticos en las campañas electorales sobre propuestas en educación, salud, infancia, nutrición. Asimismo, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) es un espacio de concertación del Estado con la sociedad civil, volcado a la articulación de las políticas sociales.

3. LA DIMENSIÓN EDUCATIVA DEL PLAN DE DESARROLLO (PDC)

Contar con un proyecto de desarrollo de la ciudad, superando su gestión parcelada, es clave para el proyecto de educación.

Dadas las causas múltiples e interconectadas del fracaso escolar, las políticas públicas se tienen que articular para lograr los grandes objetivos de la reducción de la pobre-

za y el desarrollo humano. El cumplimiento de los objetivos sociales es posible con intervenciones intersectoriales. Así, la educación se beneficia directamente de las realizaciones de los otros sectores sociales, y viceversa.

El PDC de la ciudad de Lima, democráticamente formulado y ejecutado, permite clarificar y hacer explícita la contribución educativa a la ciudad, desde la escuela y fuera de ella.

En esa 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).

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.

4. RECONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA (MLM)

Con la reforma de la Constitución en materia de descentralización, la MLM tiene como especificidad que reúne la doble función de gobierno local y gobierno regional. Puede distribuir sus funciones compartidas con el Gobierno Nacional con un esquema más simple, sobre la base de las leyes de la descentralización y la LGE. La intergubernamentalidad, que es novedosa y compleja, debería pues, por lo dicho, avanzar más en Lima.

La MLM 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. En función de ello, debe transferir gradual pero realmente los programas nacionales, así como actividades del Ministerio de Educación (MINEDU) que se ejecutan para la población de la ciudad.

La Alcaldía sigue adoleciendo de una débil coordinación con los distritos, y la Asamblea Metropolitana ha desaparecido. Son débiles las “autoridades municipales autónomas”, como la del Circuito de Playas, que ha facilitado la injerencia abrupta del Gobierno Nacional.

Buen número de los municipios distritales de la ciudad tienen especial envergadura en población y desarrollo institucional como para asumir funciones más amplias de apoyo a la inclusión social y la educación. Afirmar el gobierno metropolitano de Lima no es centralismo. Ello, más bien, tiene que contribuir a un realce de los municipios distritales.

La variedad de las formas de gestión local nace de la diversidad de realidades locales. Aun en la ciudad de Lima, es necesario identificar varios tipos de municipalidades. Hay que superar el que el solo nombre de distrital o provincial sea criterio para asumir funciones complejas como educación, y recordar que el tamaño —o la escala— de una circunscripción sí juegan, aunque no sea determinante en todas las circunstancias.

5. LA CIUDAD EDUCADORA

Avancemos algunos criterios para abordar el sentido educativo de la vida de la ciudad. Como señala Borja (1990: 52), la ciudad ofrece una manera de iniciación a la vida y de educación:

“Descubrir la ciudad [...] 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 la misma línea se expresó Gastón Acurio en la 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”.

La Ley General de Educación (LGE) señala que la sociedad deviene educadora por la creación cultural y los valores cívicos. La niñez y la juventud participan en muchos ámbitos de socialización, desde la familia, las iglesias, grupos de pares, actividades deportivas y artísticas, etcétera. En la ciudad de Lima se conjuga la mayor variedad de educación formal, riqueza artística del país e internacional, y los intercambios culturales vía Internet.

La diversidad de acciones se acompaña con pobreza, desigualdades y discriminación también en educación, donde la calidad de la experiencia cultural depende, en mucho, de los ingresos económicos: “La ciudad educadora es la que desea transformarse mediante la edu-

cación, manteniendo el equilibrio entre el intercambio comercial y el crecimiento económico por un lado, y la mejora sociocultural de su 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).

6. PROPUESTAS PARA EL PROYECTO EDUCATIVO AL 2021

Partir de políticas nacionales aprobadas democráticamente. Las obligaciones del Estado se plantearon claramente en el Acuerdo Nacional, la LGE, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y el Informe de la CVR. Ellos tienen el compromiso de demandar un desarrollo humano, de enfrentar las desigualdades y discriminaciones en la sociedad y la educación, la formación de ciudadanos, la política de interculturalidad. La perspectiva del derecho a la educación se sustentará, además, en los acuerdos internacionales asumidos por el país, como Educación para Todos y la actual consulta de las Metas al 2021.

Amplía el conocimiento para la implementación de los proyectos. Muchos gobiernos regionales y algunos locales llevan la delantera, con la formulación participativa de sus Proyectos Educativos de largo plazo. A su vez, ello está poniendo por delante el desafío de la implementación como desafío político, de recursos y teoría del cambio.

Pensar con las regiones, no por las regiones. Si las autoridades y los ciudadanos de Lima pensamos nuestra realidad específica y proyecto de ciudad propio, eso ayudaría a que no se siga extrapolando formulaciones de políticas y normatividad que están pensadas desde Lima sin valorar suficientemente la diversidad del país, pero que plantea como nacionales.

El Proyecto Educativo es de todos. En la concepción que venimos expresando, la educación es obra de muchos actores. El Proyecto de la Ciudad comprende a toda la

ciudadanía y no solo a los directamente atendidos en escuelas públicas. Para ello hay que convocar la participación de la comunidad educativa, con los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE), para la concertación, vigilancia ciudadana y la elaboración del Proyecto Educativo Local (RM 009-2005-ED, artículos del 51.º al 53.º) en Lima Metropolitana y sus distritos.

El Gobierno Local debe tener una voluntad y un proyecto que permita tamizar, orientar y armonizar los programas y acciones de todos los actores, por la vía de la construcción de visiones compartidas y estrategias movilizadoras de todas las energías democráticas y de justicia. No es solo un proveedor de servicios para los que no pueden pagarlos. La educación es una función y un bien públicos, sea en su gestión pública, mixta o particular.

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.

Especificar la distribución de funciones. La asignación de competencias y funciones en el Estado se prueba en las leyes de desarrollo constitucional y las leyes orgánicas de los gobiernos regional, local y nacional.

Con esa asignación de funciones se formula el cuadro matriz, que permite visualizar los vacíos o cruces de funciones. Con las competencias y funciones ya aprobadas y esa matriz básica basta para la aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF), con sentido descentralizador. Pero hay resistencias políticas.

La LGE diseña un sistema descentralizado en el que los tres niveles de gobierno y la escuela tienen funciones compartidas, aunque realizadas de manera diferenciada.

Lo que procede actualmente es, con base en la matriz y la experiencia de estos años, identificar los cambios que se hacen necesarios en las leyes y hacer las propuestas. Ello implica presionar para que funcione la Comisión de Coordinación Intergubernamental (CCI).

Por ejemplo, un amplio grupo de estudiosos coincide en que para ampliar la diversidad de formas de gestión local hay que modificar la LGE y la Ley Orgánica de Municipalidades, superando en esta última la rigidez extrema en la distribución de funciones iguales a los municipios provinciales y distritales diferentes.

Aprobar la LOF tendría la virtud de ayudar a elaborar un segundo nivel de distribución de funciones más específico; es decir, que los tres niveles de gobierno y las escuelas especifiquen la manera en que cada uno interviene en la realización de cada función. Para ello hay que partir de las normas ya aprobadas y sus reglamentos, y revisar la experiencia de estos años.

Reiteramos que esta especificación no es condición previa para la elaboración de la LOF del MINEDU, pues esta ley no entra en detalles y basta la matriz básica que, como indicamos, solo surge de las leyes ya promulgadas y que por lo tanto no se pueden volver a aprobar.

En el caso de la MLM se tiene que inventar una distribución de funciones entre el nivel provincial y el distrital. Además, darle un lugar a las áreas norte, centro, sur y este, como mancomunidades.

Reconocer a la Municipalidad Provincial como una circunscripción especial. En las normas se tiene que reconocer las características de circunscripción especial a la MLM, que es capital de la república.

7. PLAN DE MEDIANO PLAZO DE LM 2011-2014

Para la implementación del PER de la ciudad se requiere un plan de mediano plazo:

Para su formulación se cuenta con la orientación política del proyecto de largo plazo. Sus propósitos y su diagnóstico permiten abordar de manera específica la transformación educativa.

El Plan tiene una temporalidad menor y se articularía con el Marco Social Multianual 2010-2012 y un Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007-2011 (PESEM) del MINEDU, para especificar los primeros desafíos por enfrentar y la metas cuantitativas y cualitativas por lograr en una estrategia de cambio.

Tener un plan supone la transferencia de la actual Dirección Regional de Educación. Se tiene que acompañar con un acuerdo de transferencia de recursos y reestructuración. Así se empezará a hacer política educativa y no mera desconcentración.

La transferencia de programas nacionales es parte importante de un nuevo gobierno de la ciudad. Entre las demandas recientes destaca la de Andrés Cardó Franco en el V Encuentro Nacional de Regiones (5-6 de noviembre del 2009).

Dado que la ciudad no es homogénea, se priorizan los distritos de mayor pobreza y menor calidad en educación.

En paralelo, se elaboran o reelaboran los planes distritales de mediano plazo entre municipios, Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y los COPALE. La suspensión del Plan Piloto de Municipalización ayudará a formular la contribución municipal con la educación según la política de descentralización y no de atomización.

La ciudad recibe a sus escuelas para avanzar en su centralidad en el sistema formal, con la renovación de los PEI y presupuesto ordinario para tomar decisiones.

Se constituye el Consejo Intergubernamental de Educación de Lima Metropolitana, entre el MINEDU, la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, las UGEL y las Direcciones Municipales de Educación de los distritos. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN; 2004; *Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá: Una gran escuela. Para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

BORJA, Jordi; 1990; "La ciudad conquistada". En: Ajuntament de Barcelona; 1990; *La ciudad educadora.* [I Congreso Internacional de Ciudades Educadoras]. Barcelona: Regidora d'Edicions i Publicacions.

CUBA, Severo; 2009; "¿Municipio educador o escuelas municipalizadas?". En revista *Tarea* número 71, mayo. Lima: Tarea.

DEGREGORI, Carlos Iván; 1986; "Del mito de Inkari al mito del progreso: Poblaciones andinas, cultura e identidad nacional". En: *Socialismo y Participación* número 36. Lima: CEDEP.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA; 1999; *Pensar la ciudad desde la educación.* [Documento del seminario Proyecto Educativo de la Ciudad]. [Temas de educación número 12]. Barcelona: Diputació de Barcelona.

IGUIÑIZ, Manuel; 2008; *La descentralización del sistema educativo.* Lima: Tarea.

2010; "La ciudad más grande del Perú no tiene proyecto educativo". En: *Bajo la Lupa* número 17, mayo. Lima.